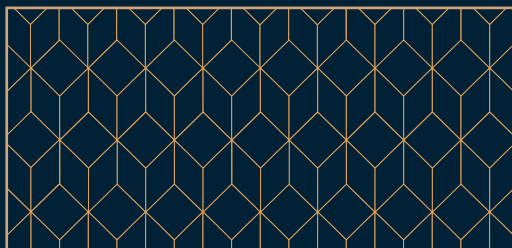


A helyi jogalkotási autonómia és választási rendszer



FÁBIÁN ADRIÁN

Dialog Campus

A HELYI JOGALKOTÁSI AUTONÓMIA ÉS VÁLASZTÁSI RENDSZER

Vákát oldal

Fábián Adrián

A HELYI JOGALKOTÁSI
AUTONÓMIA
ÉS VÁLASZTÁSI
RENDSZER

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektorok
Tilk Péter
Hönlig Klára

© Fábián Adrián, 2020
© A kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	9
I. A helyi jogalkotási autonómia és választási rendszer egyes kérdései nemzetközi összehasonlításban	11
Rövidítések jegyzéke	13
1. A magyarországi partikuláris/helyi jogalkotás története	15
1.1. A szabályrendelet-alkotás korai időszaka	15
1.2. Az 1870–1871. évi törvények	18
1.3. Az 1886. évi törvények	21
1.4. A szabályrendelet-alkotási eljárás	25
1.5. A századforduló utáni fejlemények	28
1.6. Helyi jogalkotás 1945-től 1950-ig	31
1.7. A második tanács törvény	34
1.8. A harmadik tanács törvény	37
1.9. A tanácsi rendeletalkotás eljárási kérdései	40
1.10. Helyi jogalkotás az Ötv. hatálya alatt	42
1.11. A helyi jogalkotás történeti áttekintésének gyakorlati tanulságai	45
2. Önkormányzati rendeletalkotás – nemzetközi kitekintés	47
2.1. Nyugat-európai modellek	47
2.2. A német (bajor) modell	53
2.2.1. A Grundgesetz vonatkozó rendelkezései	53
2.2.2. A bajor tartományi jog vonatkozó előírásai	56
2.2.3. A rendeletalkotási eljárás	60
2.2.4. A helyi rendeletalkotás feletti állami felügyelet	63
2.2.5. Következtetések	66
2.3. Dél-európai modellek: regionalizáció a helyi jogalkotásban	68
2.4. Közép- és kelet-európai megoldások	73
2.5. Európán kívül: helyi jogalkotás Észak-Amerikában	76
2.6. Tanulságok, következtetések	82

3. Az integritás, a korrupciómegelőzés és a közszolgálati etika helyi szabályozottsága	85
3.1. Alapfogalmak	85
3.2. A korrupció elleni küzdelem	87
3.3. Önkormányzati korrupció – törvényességi felügyelet	94
3.4. A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége	96
3.5. Helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere	97
3.6. Hivatásetika és hivatásetikai értékek	99
3.7. Helyi közszolgálati etika	104
3.8. Panaszközvetítő és közérdekű bejelentések helyi szabályozása	110
3.9. Az integritás helyi szintű szabályozása	113
4. A magyar helyi választási rendszer – nemzetközi kitekintéssel	123
4.1. A helyi választási rendszer kialakításának egyes szempontjai	123
4.2. A magyar helyi választási rendszer – nemzetközi kontextusban	129
4.3. A helyi népszavazás	141
Felhasznált irodalom	149
II. Kommunale Rechtsetzung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Gesetzgebung	159
Abkürzungen	161
1. Deutschland, die zweistufige Regelung	163
1.1. Das Grundgesetz	163
1.2. Die bayerische Landesverfassung	167
2. Die Mitwirkung der Gemeindeangehörigen	171
3. Der Inhalt der bayerischen staatlichen Aufsicht	175
4. Die verfassungsrechtliche Regelung der Satzungssetzung	179
4.1. Grundelemente	179
4.2. Satzungserlass als Tätigkeit der Exekutive	180
4.3. Mustersatzungen	187
5. Die Rolle der Grundrechte bei der Satzungsgebung	189
6. Das Verfahren der Satzungssetzung	195
Literatur	205

Eszternek, Zsófiának és Kamillának

Vákát oldal

Előszó

Az olvasó egy több mint egyéves kutatómunka eredményét tartja a kezében, pontosabban *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című projekt Szabályozási alprogramja keretében az általam vezetett kutatócsoport munkájának egyik részeredményét.

A kutatócsoport tagjai dr. Kiss László professor emeritus, dr. Csefkó Ferenc címzetes egyetemi docens, dr. Gyergyák Ferenc címzetes egyetemi docens és dr. Steiner Erika voltak.

E könyv a helyi önkormányzatiság két lényeges komponensét vizsgálja. Az egyik a helyi jogalkotás témaköre, a másik pedig a helyi választási rendszer.

Korábban publikált írásaimra is támaszkodva arra törekedtem, és ez a kutatás egyik fő mozgatórugója is volt, hogy eddig kevésbé tárgyalt kérdésköröket és tendenciákat, valamint az ezekből levonható lényeges következtetéseket mutassam be, különösen a nemzetközi kapcsolódási pontok vizsgálata révén.

A kutatás „nemzetközi” törekvését hivatott demonstrálni a kötet végén elhelyezett német nyelvű rész is.

Bízom benne, hogy a könyv érdeklődésre tarthat számot mind az elméleti, mind a gyakorlati szakemberek részéről, illetve azok is haszonnal forgatják majd, akiknek felkeltik figyelmét a helyi autonómia ezen alapelemei.

Végezetül szeretném megköszönni az általam vezetett kutatócsoport tagjainak az eredményes munkát, valamint Farkasné dr. Gasparics Emesének a nélkülözhetetlen segítségét.

dr. Fábíán Adrián

Vákát oldal

I.

A helyi jogalkotási autonómia és választási rendszer egyes kérdései nemzetközi összehasonlításban

Vákát oldal

Rövidítések jegyzéke

BKört.	Bajor Községi Rendtartás
BverfGE	Bundesverfassungsgerichtshof
BverwGE	Bundesverwaltungsgerichtshof
Gytv.	1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
Kttv.	2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
Ötv.	1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Vákát oldal

1. A magyarországi partikuláris/helyi jogalkotás története¹

1.1. A szabályrendelet-alkotás korai időszaka

Az önkormányzati jogalkotás történetének vizsgálatát indokolt magával az elnevezéssel kezdeni, hiszen a helyi jogszabályok elnevezése szinte együtt alakult, változott a helyi jogalkotás történetével. Az önkormányzati testületek által alkotott jogszabályok elnevezése a korai időszakban még nem volt egységes. Az elnevezések utalnak a partikuláris jog keletkezésére, illetve a feudális jogrendszerben elfoglalt helyükre, esetleg az egyedi vagy inkább normatív szabályozási jellegre. Előfordult megnevezésként a végzés, a kistörvény, a különrendelet, a törvényszerű rendszabás, illetve a statútum is. A leggyakoribb elnevezés a statútum, a szabályrendelet lett, de ez a megnevezés elsősorban az 1848 után működő önkormányzati testületek által kibocsátott jogforrásokra vonatkozik.²

Az 1351-ben befejezett, a „gyakorlati jogtanításhoz” készült *Ars Notaria* – rendkívül alapos – vizsgálata során Béli Gábor az alábbi megállapításra jut: „Kétségkívül a »lex municipalis« az előre meghatározott, egészen pontosan a jövőre megállapított, míg »consuetudo municipalis« a követett, a praxis által kitermelt szabályra utal. Ezzel együtt lex municipalis nem jelentett feltétlenül új rendszabást. A bevett gyakorlat inkább az lehetett, hogy valamely már követett, kipróbált szabályt nyilvánított a város hatósága és egyeteme alkalomadtán formálisan is kötelezővé úgy, hogy azt nemcsak kinyilatkoztatták, hanem közös egyetértéssel közhírré is tették, netán írásban is megörökítették. Városi szabályrendeletek a vizsgált korszakból nem maradtak fenn, de hogy lehettek, és valóban voltak írásban is lefektetett rendszabások azt a pusztá feltételezésen túl azt az *Ars Notaria* [...] igazolja.” A király utasításának végrehajtására – helyi szabályok, illetve a város részére

¹ Ez a fejezet *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei* című PhD-értekezés II. fejezetén alapul.

² BÉLI 1987, 69.

megállapított szabadságok alapján – a közösség saját elhatározásából is sor kerülhetett.³

A statútumalkotásra (*ius statuendi*) vonatkozó első általános szabályozást Werbőczy István *Hármaskönyve* tartalmazza. Werbőczy azt írja, hogy „egyetlen olyan nép vagy közönség sem alkothat statutumokat, a melynek saját joghatósága nincsen, hanem másnak uralma alatt áll, mint a följobbvalójának beleegyezése mellett; és azt is csak azokban az esetekben, a melyek isteni és emberi jogot sérteni nem látszanak, úgy, hogy azok a statutumok valami jogtalanságot és az üdvösséggel ellenkezőt magukba ne foglaljanak, sem mások jogainak nyilvános ártalmára és sérelmére ne legyenek”.⁴ „Statutumaik csakis közöttük és saját körükben állanak erőben és köteleznek.”⁵ Továbbá: a „statutumokat pedig a nép többségével és józanabb részével kell hozni és megállapítani”.⁶ Ezek alapján a szabályrendelet-kibocsátás alapfeltétele a joghatóság (*iurisdictio*). A statútumok nem lehetnek az országos joggal ellentétesek és célszerűtlenek („üdvösséggel ellenkezőt magukba ne foglaljanak”), valamint területi és személyi hatályuk behatárolt. A szabályrendeleteket pedig a „méltóságra és tudományra előkelőbbek” szavazatával alkotják.⁷ (A *Hármaskönyv* nem szól arról, hogy mely testület bocsátja ki a statútumokat és milyen eljárásban.)

A korabeli megyei nemesség jogalkotási tevékenységének érdekessége, hogy a nemesség nemcsak a partikuláris, hanem az országos törvényhozásban is közreműködött. Helyi szabályrendeleti jogot csak az országos jog által nem rendezett kérdésekben, az országos jog hézagainak a kitöltésére vagy az országos, úgynevezett végzemények végrehajtására alkothatott, és azok nem ellenkezhetek se az országos érvényű szokással, se a törvénnyel.⁸ „A magyar jogélet kezdetén még csak igen szűk körben lehet szó helyhatósági jogról, de később a városi és megyei élet fejlődésével egyre nagyobb tért nyert.” A helyi jog jelentőségét ebben a vonatkozásban az adja, hogy „ebből a forrásból ismerjük főként a városi jog szabályait.”⁹

Ezek a partikuláris szabályok gyakorta vonatkoztak egy adott település belső rendjére, a lakosok helyi jellegű jogaira és kötelezettségeire, a helyi

³ BÉLI 2014, 160.

⁴ WERBŐCZY 1897, III. rész 2. cím 1. §.

⁵ WERBŐCZY 1897, III. rész 2. cím 6. §.

⁶ WERBŐCZY 1897, III. rész 2. cím 8. §.

⁷ EGYED 1929, 227.

⁸ ZLINSZKY 1993, 102.

⁹ ILLÉS 1910, 62.

ünnepekre, az italmérésre, az állattartásra és a földművelésre, tartalmazhatták a választott előjárók neveit stb. A helyi szabályok megsértőivel szemben pedig szankciókat (jellemzően pénzbüntetést) helyeznek kilátásba a statútumok.¹⁰

Magyarországon nem létezett európai mércével mérhető, korszerű, autonóm módon megalkotott városi jog. A feudális magyar városi jog egészen a 19. század második feléig anakronisztikus, partikuláris és áttekinthetetlen volt. A városok helyi jogalkotása a 18–19. században statútumok, tanácsi normatív határozatok és szolgálati instrukciók formájában jelentkezett. A szisztematikus, nagyobb jogterületet szabályozó normák meglehetősen ritkának számítottak.

Példának okáért Máramaros megye a közgyűlés rendjének biztosítása végett statútumba (egyfajta kezdetleges működési szabályzatba) iktatta 1650-ben a közgyűlésen tárgyalandó ügyek sorrendjét, amely a megyei közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyek egyfajta katalógusát is jelenti:

- a fejedelemtől érkezett parancsok megtárgyalása;
- az egész megyét érintő ügyek megválaszolása;
- a megyére fellebbezett perek;
- nemes emberek ellen indított tiszti perek (hivatalból);
- magánkérelmek, panaszok;
- protestációk és más, magánszemélyek által jegyzőkönyvbe venni kért ügyek. (A közgyűlés egyik legfontosabb teendője volt még a fentiekén kívül a tisztviselők megválasztása is.)¹¹

Magyarországon az abszolutista állam a 17–18. században fokozatosan felszámolta a rendi önkormányzatokat, egyre erősebben deformálta a városok szervezetét, nemkülönben ezek jogát. A szabályrendeleteket az uralkodónak vagy valamely közegének kellett jóváhagynia, a hatályos statútumokat pedig gyakran helyezték maguk a kibocsátók rövid időn belül hatályon kívül. A szabályrendeletek ebben az időszakban a helyi életviszonyok közül is a jelentéktelenebbeket szabályozták.

A 18. és 19. század fordulójától kezdődően több reformkísérlet is történt a városi jog modernizálására, az utolsó az 1847–1848. évi országgyűlésen, de csak a reformkortól jelentek meg az első korszerűnek mondható statútumok, például Pest 1846. évi csatornázási szabályrendelete. A reformkori

¹⁰ MEZEY 2001, 58.

¹¹ DEGRÉ 2004 [1971], 174.

törvényhozás új lökést adott a városi jog kodifikálásának, itt megemlíthető az 1848. évi XXIII. tc. a szabad királyi városokról. Ez a törvénycikk azonban lényegében csak alapkérdéseket (választók, választás, szabad királyi városok igazgatási szervezete stb.) szabályozó keretjogszabály volt, egyáltalán nem foglalkozott a szabályrendelet-alkotás kérdésével.

Az 1843–44-es országgyűlésen nyújtották be az úgynevezett városi törvényjavaslatot, amelyet végül nem fogadtak el, viszont részletesen foglalkozott a szabály(rendelet)alkotással. E törvénycikk-tervezet hangsúlyozta a helyi jogalkotás autonómiáját és – kizárólag – törvényi (jogszerűségi és nem célszerűségi) korlátokhoz való kötöttségét. Progresszív és alapvetően liberális megoldásai azonban sohasem valósultak meg.¹²

A szabadságharc bukása után sikertelen kísérletek történtek az osztrák községi törvények magyarországi életbe léptetésére, a városi jogi rend kiépítése csak a dualizmus idején valósulhatott meg. A városok és községek jogi rendjének részletező kodifikálása csak 1870-ben kezdődhetett meg.¹³ Annál az oknál fogva, hogy hazánkban az önkormányzatok problémái elsődlegesen mint a vármegyei önkormányzat kérdései jelentkeztek, a városok reformjával speciálisan foglalkozó korabeli közigazgatási irodalmunk lényegesen szűkebb körű volt, mint az, amelyiknek a vármegye adta a tárgyat.¹⁴

1.2. Az 1870–1871. évi törvények

A korabeli jogtudomány az önkormányzatok szabályrendelet-alkotási jogát kettős elméleti alapra vezette vissza: egyfelől arra, hogy az állam nem képes az országos ügyeket általános szabályozással mindig olyan „közel” intézni a helyi viszonyokhoz és a „való” élethez, hogy azok kiegészítő szabályozás nélkül megfelelően végrehajthatók legyenek. Másfelől magára az önkormányzati szervezetre; nevezetesen arra, hogy ott testületi szerv működik, márpedig a jogszabályalkotás tipikusan testületi tevékenység.¹⁵ „A helyi csoportokban élő állampolgárok egyéni akaratát a törvény helyi végrehajtására és az államcélok helyi valósulására irányuló általános akaratát, szabállyá képezni ki – ez az önkormányzat igen fontos hivatása.”¹⁶

¹² KAJTÁR 1992, 115.

¹³ KAJTÁR 2000, 186.

¹⁴ SZAMEL 1974, 192.

¹⁵ ALBRECHT 1970, 490.

¹⁶ EGYED 1929, 225.

A magyar közigazgatási jog történetében a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc. adott először részletes szabályozást – a törvényhatóságok¹⁷ tekintetében – a szabályrendelet-alkotási jogról.

A törvényi szabályozás egyébként elsősorban a központi kormánzatnak volt fontos, mert megfelelő rendelkezések hiányában a vármegyék e törvénycikk hatálybalépését megelőzően olyan széles körben éltek a statútumalkotás lehetőségével a törvények által nem szabályozott életviszony terén, hogy az már-már ellehetetlenítette a törvényhozást.¹⁸

A fenti tc. 2. §-a szerint: „Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz és szabály-rendeleteket (statutumokat) alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik.” Az idézett szakasz kimondja tehát, hogy a szabályrendelet-kiadás jog a törvényhatóság „önkormányzati” jogaihoz tartozik.

A tc. 5. §-a meghúzza a statútumalkotási jog határait: „Szabályrendeleteket a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothat. A szabályrendeletek a törvénnyel, s a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek, a községek (faluk, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthetik, és csak a szabályszerű kihirdetéstől számítandó 30 nap után hajtathatnak végre.”

A törvényhatósági szabályalkotás tartalmi terjedelme sehol sem volt megállapítva, ugyanis „az a meghatározás, hogy a törvényhatóság »saját belügyeiben, önkormányzati hatáskörének korlátai között« alkothat szabályrendeletet, ilyen megállapításnak nem tekinthető”.¹⁹

Ebben az időszakban a szabályrendeletek közigazgatási hatósági aktus jellegét egyértelműen alátámasztotta az ellenük biztosított fellebbezési lehetőség: „Szabályrendeletek ellen az érdekeltek a szabályszerű kihirdetéstől 30 nap alatt az illető ministerhez folyamodhatnak. A minister a törvényhatóság meghallgatása után végérvényesen határoz. A szabályrendeletet felüggesztő vagy megsemmisítő kormányrendelet indokolandó.”²⁰

¹⁷ „A vármegyék, székelyszékek, Jász-Kun, Hajdu- és nagyikikindai kerület, Kővár-, Fogaras és Naszód vidéke, a szepesi XVI város kerülete, és a szabad királyi, valamint a 88-ik §-ban elősorolt városok.” (1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről 1. §)

¹⁸ SIKET 2017, 145.

¹⁹ EGYED 1929, 233.

²⁰ 1870. évi XLII. tc. 7. §.

Ez a fellebbezési lehetőség azonban csupán „képletes értékű” volt, mivel a szabályrendeleteket csak bemutatási záradékkal történt ellátásuk után lehetett kihirdetni, és a felügyeleti szerv fellebbezés hiányában is megvizsgált minden helyi statútumot.²¹ A közgyűlés az idézett törvénycikk szerint a következő esetekben alkotott szabályrendeletet (felhatalmazások a törvénycikkben):

- „A közgyűlések számát és idejét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg.” (42. §)
- „Az állandó választmány tagjainak számát, s a választmány szervezetét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg.” (44. §)
- A közgyűlés ügyrendjét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg. (46. §)
- A szolgabíróra és a polgármesterre jogok szabályrendelettel átruházhatók. (61. §; 63. §)
- „A többi tisztviselő és hivatalnok hatáskörét, mint szintén a segéd- és kezelőszemélyzet létszámát és szervezetét a belügyminiszter által helybenhagyandó szabályrendelettel a megye, szék, vidék és kerület maga állapítja meg.” (62. §)
- Az önkormányzat körében hozott határozatokra nézve a fellebbezés módját, a helyi viszonyokhoz képest és a törvény korlátai között a belügyminiszter által helybenhagyandó szabályrendelettel volt megállapítható. (64. §)

A községek szabályrendelet-alkotási jogát a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. szabályozta, ezzel a magyar jogtörténetben első alkalommal ismerte el a törvényhozó a községek jogalkotási jogát. A községek ilyen jellegű jogairól ugyanis az 1848-as törvények sem tettek említést.²² A községek szabályrendelet-alkotási joga lényegesen korlátozottabb volt, mint a törvényhatóságok jogalkotási hatásköre, és ez a korlátozás a felsőbb szerv általi jóváhagyásban fejeződött ki leginkább.²³

A község szabályrendelete a törvénnyel, a kormány és törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhet; a törvényhatósághoz „azonnal” fel kellett terjeszteni, és csak ennek „nyilvános vagy hallgatólagos” jóváhagyása után hajthatták végre. (29. §) A község szabályrendelete

²¹ SZAMEL 1957, 101.

²² KISS 1997, 10.

²³ IVANCICS–KISS 1979, 26.

eszerint a jogszabályi hierarchia legalsó fokán helyezkedett el, végrehajtása a törvényhatóság jóváhagyásához volt kötve.

Az idézett szakasszal ellentétes községi statútumot a törvényhatóság megsemmisítette, de ha a törvényhatóság a felterjesztést követő legközelebbi közgyűlésben nem nyilatkozott, a szabályrendelet helybenhagyottnak minősült. A törvényhatóság megsemmisítő határozata ellen a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni. (30. §)

1.3. Az 1886. évi törvények

1880-tól az ország gazdasági-társadalmi modernizációja, illetve Tisza Kálmán miniszterelnök centralizációs politikája nem hagyta érintetlenül a helyi közigazgatást sem,²⁴ de az új törvények a szervezeten, illetve a feladat- és hatáskörökben, valamint a község és vármegye közötti viszonyban kevés változást hoztak.

A törvényhatósági jogú városok szabályrendelet-alkotási jogát a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. erősen korlátozta, de a fővárost ez nem érintette, ott a szabályrendelet-alkotás alapja a dualizmus időszakában végig az 1872. évi XXXII. tc. maradt.

A 1886. évi XXI. tc. a kötelezően megalkotandó szabályrendeleteknél behozta a célszerűségi szempontok miniszteri ellenőrzésének lehetőségét is. (Lásd 11–12. §.)²⁵ A törvénycikk szerint a belügyminiszter a törvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közlege által bármikor megvizsgálhatta. (1–4. §) Voltak olyan vármegyei határozatok, szabályrendeletek, amelyeket csak előzetes miniszteri jóváhagyás (vagy bemutatás) után lehetett végrehajtani (5. §), a vármegye költségvetési önállóságát később a kormány beavatkozási joga korlátozta (1927. évi IV. tc.), számottevő adóztatási joggal nem rendelkezett, a főispán pedig felterjesztési (kifogásolási) jogával felfüggeszthette a döntések végrehajtását. (57. § B.) Minderre tekintettel állapította meg Magyary Zoltán, hogy a „vármegyék e rendelkezések révén öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek”.²⁶

²⁴ CSIZMADIA 1979, 15.

²⁵ KAJTÁR 1992, 112.

²⁶ MAGYARY 1942, 271.

A törvényhatóságok jogállását az 1886. évi XXI. tc. tehát újrászabályozta, jelentősebb korlátokat állítva a szabályrendelet-alkotási jog köré: fenntartotta a „magánfelek” fellebbezési lehetőségét (8. §); az „illető miniszternek” a statútumot bemutatási záradékkal kellett ellátnia, csak ennek az aktusnak a megtörténtével volt kihirdethető, és a kihirdetést követő 30. napon végrehajtható. (11. §)

Olyan szabályrendeletek esetében, amelyek megalkotását törvény tette kötelezővé a törvényhatóság számára (obligatorius szabályrendeletek), a kormány jogosult volt a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat vagy átalakításokat „kivánni”.

Az 1886. évi XXI. tc. az addig egységesnek mondható szabályrendeletek körét két részre bontotta: az önként/szabadon (fakultatíve) alkotható és a kötelezően alkotandó szabályrendeleti kategóriákat legalizálta. Ezekhez kapcsolódtak – sajátos, harmadik csoportként – az 1879. évi XL. tc. 5. §-ában szabályozott rendészeti szabályrendeletek. (Utóbbiak érvényessége kifejezetten belügyminiszteri jóváhagyáshoz volt kötve, és ugyanazon tárgyú későbbi miniszteri rendeletek hatályon kívül helyezhették ezeket.)²⁷

Ha a szabályrendelet törvénnyel ellentétes volt, vagy alaki, vagy tartalmi „fogyatkozásai” miatt ezután sem lett volna alkalmas arra, hogy „jogszabályul szolgáljon”, vagy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadta, a kormány jogosult volt „rendeleti úton intézkedni”. Ha a törvényhatóság később megfelelő szabályrendeletet alkotott, a „megerősítés” után a kormány szabályrendelete hatályát veszítette.

A „törvényes intézkedések és a gyakorlat alapján” a törvényhatósági jogalkotás tárgyai a következő kategóriákra voltak oszthatók:

- olyan ügyek, amelyeket törvény vagy kormányrendelet „kötelezőleg” utal a törvényhatóság szabályalkotási joga, illetőleg kötelezettsége alá – az ilyen szabályrendeleteknek nemcsak törvényessége, hanem egyéb „alaki és tartalmi fogyatkozásai” is vizsgálhatók (1886. évi XXI. tc. 12. §);
- olyan ügyek, amelyek törvény, kormányrendelet vagy a „megállapodott gyakorlat” szerint a törvényhatóságok hatáskörébe tartoznak;
- olyan ügyek, amelyeket a törvényhozás, illetőleg a kormány sem a saját szabályozásuk részére nem foglalt le, sem törvényhatósági jogkörbe nem utalt, és így törvényhatóságilag is szabályozhatók.²⁸

²⁷ IVANCSICS–KISS 1979, 27.

²⁸ EGYED 1929, 235.

A fővárosra vonatkozólag az 1886. XXI. tc. 1. szakasza fenntartotta az 1872. évi XXXVI. tc. érvényét, így ott sem kötelező bemutatási záradékra, sem a kötelezően megalkotandó szabályrendeletekre vonatkozó rendelkezések nem voltak hatályban.

A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk lényegi változásokat a korábbiakhoz képest szintén nem hozott, fenntartotta azt a felosztást, miszerint a községek vagy rendezett tanácsú városok, vagy kis-, illetve nagyközségek. Utóbbiak között a jogállásbeli eltérés lényege a „jegyzőtartás képessége” (nagyközség), illetve ennek hiánya (körjegyzőségbe szerveződő kisközségek).²⁹

A község saját belügyeiben határozott és szabályrendeleteket (statútumokat) alkothatott; határozatait és szabályrendeleteit saját előjárói és közegei által hajthatta végre; rendelkezett a község vagyona felett; községi adót vetett ki; gondoskodott a községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről; a községi iskolákról és más intézetekről; kezelte a mezei, a tűz- és közrendőrséget, a szegényügyet; gyakorolta mindazon jogokat és köteleességeket, amelyek a községeket törvény szerint megillették.

A községek egyik legfontosabb feladata a törvénycikk hatálybalépése után az úgynevezett szervezési szabályrendeletek megalkotása volt, amelyek a szervezet és működés alapvető szabályait tartalmazták (mai fogalmaink szerint: szervezeti és működési szabályzat). Előfordult, hogy ennek a kötelezettségnek a községi képviselő-testületek a vármegyétől kapott rendeletminták alapján tettek eleget.³⁰

A község szabályrendelete a törvénnyel, a kormány és törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem lehetett ellentétes; a 30 napi fellebbezési határidő leteltével a törvényhatósághoz azonnal fel kellett terjeszteni, és csak ennek nyilvános vagy hallgatóságos jóváhagyása után volt végrehajtható. (27. §) „A község, mint az ország közigazgatásának egyik tagja, közvetlenül a törvényhatóságnak van alárendelve.” A törvényhatóságoknak való direkt alárendeltség a felügyeleti jog gyakorlásában mutatkozott meg. A felügyeleti jog gyakorlásával a törvényhatóság megakadályozhatta, hogy a község olyan szabályrendeletet alkosson, amely a törvényekkel, rendeletekkel vagy törvényhatósági szabályrendelettel ellentétes, illetve a „kitűzött célnak nem felel meg”.³¹

²⁹ MAGYARY 1942, 317.

³⁰ SZÁNTÓ 2000, 79.

³¹ GRÜN WALD 1889, 44.

A községek jogállásáról és rendezéséről szóló 1886. XXII. tc. a megelőző szabályozáshoz képest még tovább korlátozta a községek szabályrendelet-alkotási jogát: „De ha bármely alkalommal bebizonyulna, hogy a szabályrendelet a törvénnyel ellenkezik, vagy rendeltetésének meg nem felel, bármikor megsemmisíthető; utóbbi esetben azonban az illető község előzetesen meghallgatandó. A törvényhatóság megsemmisítő határozata a belügyministerhez fellebbezhető.” (28. §) Ha a törvényhatóság a községi szabályrendelet felterjesztését követő legközelebbi közgyűlésen nem nyilatkozott, akkor a községi szabályrendeletet jóváhagyottnak kellett tekinteni.

A helyhatóságok belső szervezeti szabályait – a törvény keretei között – szabadon megállapíthatták szabályrendelettel. Az addig egységes statútumok körét felosztották obligatórius és fakultatív szabályrendeletekre, ezekről némiképp eltértek az 1879. évi XL. tc.-ben szabályozott úgynevezett kihágási szabályrendeletek, amelyek megerősítését fontos okból meg lehetett tagadni. (Kis- és nagyközségek egyébként nem állapíthattak meg egyáltalán kihágási tényállásokat szabályrendelettel.)

Az 1872 és 1918 között a Pécsi Törvényhatósági Jogú Város által kibocsátott szabályrendeletek vizsgálata során Kajtár István arra a következtetésre jutott, hogy a szabályrendeletek mintegy 60 százaléka tartalmazott kihágási tényállásokat. Ezek a tényállások legtöbbször a város saját bevételeinek (adók, illetékek, díjak) a csorbítását büntették, de előfordultak mezőgazdasági, ipari és kereskedelmi jellegű kihágások is.³²

Széles keretek között érvényesült a központi államigazgatás (kormány, miniszter) „intervenciója” a helyi jogalkotásban, valamint a statútumok ellen magánszemélyek jogorvoslattal élhettek. (Egyed István a fellebbezési rendszert „teljesen elhibázottnak” ítélte, mivel a „jogalkotás sajátos természete már maga is tiltakozik a jogorvoslás eszméje ellen”.³³)

A szabályrendeletek alkotására nem létezett egységes joganyag, a községek statútum-kibocsátási joga mindig korlátozottabb volt, mint a törvényhatóságoké. A szabályrendelet-alkotási jog az önkormányzatok testületi szervei közül a törvényhatósági bizottságot és a községi képviselő-testületet illette meg.

³² KAJTÁR 1992, 115.

³³ EGYED 1929, 248.

1.4. A szabályrendelet-alkotási eljárás

A szabályrendelet-alkotási eljárásra nézve nem létezett általános törvényi szintű szabályozás, ami bizonyos fokú bizonytalanságot is eredményezett. Az ebből a helyzetből következő gyakorlati megoldásokra utal Egyed István is: „A kezdeményezés joga a bizottság minden tagját megilleti, de a bizottságon kívül állók is indítványozhatják bizonyos szabály megalkotását. Igen gyakori, hogy a kormány ajánlja a törvényhatóságnak szabályrendelet alkotását, sőt erre vonatkozólag tervezettel is szolgál. A közigazgatási bizottság, a rendőrség helyi képviselője szintén javaslattal állhat elő. A kezdeményezés azonban rendszerint a törvényhatósági tisztviselők által szokott történni; kötelezőleg alkotandó szabályrendeletre nézve ez kötelességük is.”³⁴

A szabályrendelet javaslatát az úgynevezett állandó választmány készítette elő, bizonyos javaslatokra nézve a törvény más hatóságok előzetes meghallgatását is előírhatta. A statútum kifejezett vagy hallgatolagos jóváhagyás után volt csak kihirdethető.

A törvényhatósági jogú városokban a szabályrendelet-tervezet kidolgozásában általában a jegyzőnek, a rendőrkapitánynak és a közgyűlés bizottságainak volt szerepe, utóbbiak közreműködése csak nagyon ritkán maradhatott el. A közgyűlés részéről kategorikus elutasítás nem volt jellemző, általában kisebb-nagyobb módosításokat hajtott végre.³⁵

A községi szabályrendeletek alkotását a felsőbb hatóságok, a községi előljáróság és a képviselő-testületek tagjai kezdeményezhették. A szabályrendeletek tervezetének előkészítése a jegyző (körjegyző), városban a polgármester feladata volt.

A jegyzőnek kötelessége volt a szabályrendeletek testületi vitája során az indítványok „szabatos és világos” megfogalmazására ügyelni, ha pedig a megfelelő szöveg nem állt rendelkezésre, úgy jogában állt a szabályalkotást a következő testületi ülésre halasztani. A szabályrendelet megalkotását a közszemlére tétel (kihirdetés) követte.³⁶

Bár a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. nem mondta ki, a gyakorlatban mégis kialakult a törvényhatósági rendeletek miniszter általi célszerűségi felülvizsgálata is. A miniszterek a jóváhagyást ebből az okból is megtagadhatták, jöllehet a törvény szövegéből és „szelleméből”

³⁴ EGYED 1929, 230.

³⁵ KAJTÁR 1992, 115.

³⁶ KISS 1997, 23.

a minisztereknek ez a jogosítványa nem következett.³⁷ A szabályrendeletek alkotása, módosítása és kiegészítése tárgyában hozott miniszteri határozat ellen magánfélnek további jogorvoslati lehetősége, „közigazgatási bírósági panaszjoga” már nem volt.³⁸

A törvényhatóságok a községi szabályrendeleteket célszerűségi szempontok alapján szintén felülvizsgálták, erről a hatáskörükről az 1886-os községi törvény kifejezetten rendelkezett.

A kihágási szabályrendeletek felülvizsgálata során a magyar büntető-törvénykönyv kihágásokról szóló rendelkezéseit (1879. évi XL. tc.) kellett alkalmazni:

„A törvényhatósági vagy városi szabályrendelet érvényéhez a belügy-minister megerősítése szükséges.

A belügyministernek joga van, a hozzá felterjesztett szabályrendelet megerősítését, annak általa megjelölt módosításaitól vagy pótlásától függővé tenni, sőt fontos okoknál fogva, a szabályrendelet megerősítését egészen megtagadni.

Ha a belügyminister a felterjesztéstől számítandó hatvan nap alatt egyáltalában nem nyilatkozik, a felterjesztett szabályrendelet megerősítettnek tekintetik.” (5. §)

Az, hogy a miniszter módosítást kért, egyáltalán nem számított ritkaságnak: Pécs Törvényhatósági Jogú Város szabályrendeleteinek kb. kétharmadánál ez előfordult. Ilyenkor a közgyűlés, olykor vonakodva ugyan, de eleget tett a miniszteri álláspont érvényesülésének.³⁹

A törvényhatóságnak vagy városnak „sürgős szükség esetében” joga volt a szabályrendeletet annak meghozatala és kihirdetése után a belügy-miniszteri megerősítés előtt is hatályba léptetni. (6. §)

Az elkészült törvényhatósági szabályrendeleteket kifüggesztették, azok ellen fellebbezéssel lehetett élni, illetve egy részüket jóváhagyásra meg kellett küldeni az illetékes miniszternek (1870-től), illetve valamennyit el kellett látni bemutatási záradékkal (1886-tól).

A szabályrendeletek elleni fellebbezés nem volt jellemző, arra azonban volt példa, hogy a helyi lakosok akkor kezdtek úgynevezett „felszomlálásokat” írni a közgyűlésnek, amikor az új szabályozás rájuk nézve

³⁷ MÁRFFY 1925, 112.

³⁸ Lásd M. Kir. Közigazgatási Bíróság 5243/1931. K. sz. végzése. Elérhető: *Magyar Közigazgatás*, 1933. 32–33. sz. 3.

³⁹ KAJTÁR 1992, 116.

kedvezőtlenebb rendelkezéseit a helyi hatóságok elkezdték alkalmazni (például Pécsen az 1885. évi közegészségügyi rendelet esetében, amely a sertéstartást tilalmazta a város területén).⁴⁰

A városi szabályrendeletek ebben az időszakban széles körben állapítottak meg – jellemzően rendészeti jellegű – előírásokat a polgárok számára, és ezek az előírások a városi élet szinte valamennyi területére „bemerészkedtek”.⁴¹ A szabályrendeletek tárgykörei jórészt változatlanok maradtak az 1870-es évektől egészen a második világháború végéig, összefüggésben azzal, hogy a községi feladatok, amelyek a szabályrendeletek tárgyköreit adták, nagyrészt szintén változatlanok voltak. Példának okáért a községi közmunkát a közutakról és vámokról szóló 1890. évi I. tc. kötelezővé tette, de e törvényi felhatalmazás alapján 1939-ben is születtek szabályrendeletek, amelyek – törvényhatóság által – részletesen szabályozták e községi feladat helyi megvalósítását.⁴²

Kajtár István kategorizálta a dualizmus kori (törvényhatósági jogú és rendezett tanácsú) városok főbb szabályrendelet-típusait. Ezek szerint olyan szabályrendeleteket találunk, amelyek

- a) az önkormányzat szervezetét (például szervezési szabályrendelet);
- b) az önkormányzat személyzetét (például nyugdíjszabályzat);
- c) a helyi közrendet, közbiztonságot (például éjszakai nyitvatartás);
- d) az önkormányzat gazdálkodását és pénzügyeit (például városi illetékek, adók, díjak, vagyonteltár);
- e) a helyi építésügyet (például építkezési, lakásbérleti szabályrendelet);
- f) a helyi közlekedést (például lovaglás és kocsikázás szabályozása);
- g) a helyi iparűzést, kereskedelmet, mezőgazdaságot (például kéményszerés szabályozása, vásárrendtartás, peronoszpóra elleni védekezés);
- h) a helyi közegészségügyet és szociális ügyeket (például helyi köztisztaság, köztemető szabályozása) szabályozó helyi jogszabályok.⁴³

⁴⁰ KAJTÁR 1992, 117.

⁴¹ KAJTÁR 1990, 21.

⁴² Lásd „A kereskedelmi és közlekedésügyi miniszter 35.997/1938. K. K. M. XI. sz. leiratával jóváhagyott Csanád, Arad és Torontál k. e. e. a vármegyék törvényhatósági bizottsága által 222. kgy. 13.055/1938. ikt. szám alatt alkotott és a községi közmunka összeírásáról, megváltásáról, a váltásösszeg behajtásáról és felhasználásáról” szóló szabályrendelet. Elérhető: *Magyar Közigazgatás*, 1939. 44. sz.

⁴³ KAJTÁR 1992, 122–127.

Arról pedig, hogy a helyi statútumok milyen széles körben érintették a lakosok mindennapjait, szemléletesen fogalmaz Kajtár István: „Szabályrendelet készült a községi kötelékbe való felvételért fizetendő díjakról, a lakásbejelentésről és az idegenekkel kapcsolatos rendészeti teendőkről. Ha a polgár házat épített, kéményét tisztította, nem sepete le a telke előtt a járdát, vagy szemetelt az úttesten szabályrendelet előírási vonatkoztak rá, mint ahogy akkor is, ha háziúrként bérbe adta lakóhelyiségeit. Magatartása szabályrendelet hatálya alá esett, ha cselédet fogadott fel, szórakozni a színházba ment, vagy szerenádot adott szíve hölgyének, vagy – horribile dictu – a rosszlányokhoz tért be a bordélyba. Dolgos hétköznapijait is statútumok előírásaihoz kellett igazítania, ha például bérkocsit, omnibuszt üzemeltetett, kávéházat, sörözőt, kocsmát tartott fenn, vagy mint kőművesmester legényeket alkalmazott. Ha fáradalmait szőlőjében pihente ki, a szőlőhegy-rendtartás adta meg ennek a jogi kereteit, apai türelmét pedig az tehette próbára, ha csemetéjét szabályrendelet által tiltott sárkányeregetésen kapták a város belterületén. Ha megfáradva az élet fáradalmaitól elhalálozott, utolsó útjára a szabályrendelet előírásai szerint rendben tartott városi temetőbe kísérte a gyászoló család. A városi polgárt tehát a bölcsőtől a sírig elkísérték az autonóm jogszabályok.”⁴⁴

1.5. A századforduló utáni fejlemények

Az 1901. évi XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről már rendelkezett a vármegyék szabályrendeleteinek kihirdetéséről:

„Az ügyviteli szabályzatban megállapítandó módon minden vármegyében vármegyei hivatalos lap létesíttetik.

A vármegyei szabályrendeletek és közérdekű határozatok a vármegyei hivatalos lap útján közlendők, s az illető lappéldány megjelenését követő 8-ik napon kihirdetettnek tekintendők.” (33. §)

A törvényhatóságok szabályrendelet-alkotási jogkörét az 1907. évi LX. tc. a közigazgatási bíróságok védelme alá helyezte. A közigazgatási bíróság a következő tény- és jogkérdések eldöntésére volt jogosult:

- felhívta-e a kormány a törvényhatóságot a szabályrendelet hiányainak pótlására, illetve a szabályrendelet megalkotására;
- megtagadta-e a törvényhatóság a szabályrendelet megalkotását;

⁴⁴ KAJTÁR 1992, 128.

- törvény tette-e a törvényhatóság kötelezettségévé a statútum megalkotását;
- megfelel-e a törvénynek a statútum. (2. §)

A 20. század elején hatályban lévő helyi szabályrendeletek különös jelentőséggel rendelkeztek, mivel „a törvényhozás a városi élet speciális jogszabályait a megyéktől és községektől elkülönítve mai napig sem kodifikálta”.⁴⁵ Ez azt jelentette, hogy a helyi jogalkotás képes volt legalábbis részben kitölteni azokat a szabályozási hézagokat, amelyeket a központi jogszabályok hagytak, és nem maradhattak szabályozatlanul.

Ebben a korszakban már megjelentek a színvonalas helyi adórendeletek is, például Gyula város rendelete az „ebtartás tárgyában” 1901-ből. A technikai fejlődés is színesítette főleg a városi statútumok tárgyainak körét: „A villamos kocsik után és mellett való futás, futkározás eltiltatik” – mondja ki 1897-ben a Miskolcon megindult villamosközlekedést szabályozó rendelet, amely az *Óvintézkedések és tudnivalók a helybéli villamos vasúti közlekedés megnyílta alkalmából* címet viselte.⁴⁶

1919-ben a magyar közjogi hagyományokhoz képest a szó szoros értelmében forradalmian új típusú államberendezkedés új típusú helyi szerveket hívott életre. A Tanácsköztársaság alatt létrehozott tanácsok saját hatáskörükben általános érvényű rendeleteket alkothattak, amelyeket azonnal be kellett mutatni a közvetlen felettes tanácsnak, a kerületi (megyei) és városi szabályrendeleteket pedig a kormányzótanácsnak. A tanácsok szabályrendeletei nem ellenkezhetek a fölöttes tanácsok, a kormányzótanács és a népbiztosságok rendeleteivel.⁴⁷

Az ebből a korszakból származó rendeletek jellemzően hirdetményeként jelentek meg, és túlnyomórészt parancsoló (rendészeti) jellegűek voltak: „Közhírré tesszük, hogy a birtokrendező és termésbiztosító bizottság tagjai a mezőgazdasági művelés alatt álló területek művelését a mai naptól ellenőrzik. Figyelmeztetünk mindenkit, hogy őket ellenőrző működésükben ne akadályozzák, mert akik ezt teszik, forradalmi törvényszék elé állítandók. Szentes, 1919. évi április hó 11. Városi Direktórium.”⁴⁸

⁴⁵ NAGY 1912, 93.

⁴⁶ HALMAI 2004, 11.

⁴⁷ KISS 1997, 16.

⁴⁸ Vesd össze MEZEY 2001, 778.

A Tanácsköztársaság utáni konszolidáció egyre részletesebb szabályozás alá vonta a helyi jogalkotást, de áttörés nem következett be.

Az 1930. évi XVIII. tc. rendezte Budapest székesfőváros közigazgatását, ezen belül a törvényhatóság szabályrendelet-alkotását is. A fővárosi törvényhatóságnak volt bizonyos területszervezési joga is, ugyanis a kerületi beosztást szabályrendelettel állapíthatta meg. [3. § (4) bek.]

A fenti tc. 44. §-a értelmében „a törvényhatósági bizottság szabályrendeletet alkothat a székesfőváros közigazgatásának körébe eső minden közügyben, amely törvénnyel vagy miniszteri rendelettel szabályozva, vagy ilyen vagy másnemű szabályozásnak fenntartva nincs, vagy kifejezetten a szabályrendeleti rendezés körébe van utalva”.

A szabályrendelet törvénnyel (a vele egy tekintet alá eső szokásjoggal) és miniszteri rendelettel nem ellenkezhetett. A szabályrendelet, ha hatálybalépésére hosszabb határidő nem volt megállapítva, a kihirdetést követő tizenötödik napon lépett hatályba. A fővárosi szabályrendeletek csak a tárgya szerint illetékes vagy a törvényben megjelölt miniszter jóváhagyása után váltak végrehajthatóvá. [94. § (1) bek.]

Az olyan szabályrendeletet, amelynek megalkotását törvény nem írta kötelezően elő, a miniszter csak a szabályrendelet ellen beadott fellebbezésben felhozott okok miatt, hivatalból pedig csak törvényesség szempontjából, a belügyminiszter törvényesség és vagyonfelügyelet szempontjából vizsgálhatta felül, és ezekből az okokból a fővárosi szabályrendelet jóváhagyását „indokoltan” megtagadhatta.

Az obligatórius szabályrendeletek esetében a miniszter – ha a szabályrendelet a törvénnyel ellentétes volt, vagy „alaki, vagy tartalmi fogyatkozásai miatt nem volt alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon” – egyes rendelkezések kihagyását, módosítását vagy a kijelölt hiányok pótlását „kívánhatta”.

Ha a törvényhatósági bizottság az ilyen szabályrendeletet a megszabott határidő alatt nem alkotta meg, vagy az illetékes miniszter kívánságának megfelelően nem módosította, vagy ha a szabályrendelet a módosítás után sem felelt meg rendeltetésének, a miniszter rendelettel intézkedett. Ez a miniszteri rendelet hatályát veszítette, mihelyst a törvényhatósági bizottság olyan szabályrendeletet alkotott, amelyet a miniszter jóváhagyott.

Ebben az időszakban a szabályrendelet-alkotási jog – törvényi felhatalmazások hiányában – gyakorlatilag leszűkült az önkormányzati

testületek belügyeire.⁴⁹ „Tény az, hogy az autonóm szabályrendeletek bizonyos helyi érdekű viszonyok állandó rendezését biztosítják az önkormányzati testület saját területén élő személyekre nézve. A központosított állami igazgatás azonban nem kedvez az autonómiának és az egyes ügyek országos rendezése mindinkább előtérbe tódul, úgyhogy sok helyhatósági szabályrendelet vált ennek folytán tárgytalanná.”⁵⁰

Az állampolgárok életét mindazonáltal még mindig nagymértékben az önkormányzati működés keretei határozták meg. Az önkormányzatiság által helyi politika érvényesülhetett, és „a magyar önkormányzatok épületeikkel, magatartásformáikkal és jelképeikkel jelentős értékek hordozóivá váltak”.⁵¹

1.6. Helyi jogalkotás 1945-től 1950-ig

A közigazgatás ideiglenes rendezéséről szóló 14/1945. ME számú rendelet kimondta, hogy a helyi önkormányzatok önállóan és a maguk erejéből gondoskodjanak az igazgatási szervek létrehozásáról és működésük biztosításáról. Az említett rendelet demokratikus reformokat is megvalósított (például eltörölte a virilizmust), így a régi önkormányzati formák „új tartalommal telítődtek meg”.⁵²

A jogszabály kiegészítő rendelete szorgalmazta, hogy haladéktalanul alakuljanak meg a törvényhatósági bizottságok, valamint a képviselő-testületek.⁵³ A „széthullott” helyi államigazgatási szervek helyett, illetőleg mellettük az ország legtöbb vidékén nemzeti bizottságok jöttek létre.⁵⁴ A nemzeti bizottságok pedig felhatalmazást kaptak, hogy ideiglenes önkormányzati testületeket alakítsanak, amelyek a korábbi helyi szervek teljes jogkörét gyakorolhatták.⁵⁵

1945-től 1950-ig a helyi közigazgatás szervezeti rendje mindezek ellenére lényegében változatlan maradt, megmaradt az önkormányzatok

⁴⁹ ALBRECHT 1970, 492; például Bihar vármegye 2453/1938. sz. szabályrendelete a törvényhatósági kisgyűlésről. Elérhető: *Magyar Közigazgatás*, 1938. 51. sz.

⁵⁰ KISS 1998, 16.

⁵¹ KAJTÁR 1996, 26.

⁵² BEÉR 1962, 213.

⁵³ 1030/1945. ME rendelet 1. §.

⁵⁴ VARGA 1976, 148.

⁵⁵ BERÉNYI 1987, 205.

szabályrendelet-alkotási joga is, ám ezzel a jogukkal a helyhatóságok alig-alig éltek. Ennek több oka is volt: a háború után közvetlenül a jogalkotás nem tartozott az önkormányzatok kardinális feladatai közé, fokozatosan előretört az állami centralizáció, valamint a központi irányítás sem szorgalmazta a helyi jogalkotást.⁵⁶

1949. augusztus 20-án hatályba lépett az 1949. évi XX. törvény, Magyarország második írott Alkotmánya (az első a Tanácsköztársaság idején született), amelynek 31. szakasza a következőket mondta ki a helyi jogalkotással kapcsolatban:

„A helyi tanácsok működési körükben helyi rendeleteket hoznak, amelyek nem ellenkezhetnek a törvénnyel, törvényerejű rendelettel, a minisztertanács, a miniszterek vagy a felsőbb tanácsok rendeleteivel. A helyi tanácsok rendeleteit a szokásoknak megfelelően kell közhírré tenni.

A helyi tanácsok az alájuk tartozó tanácsoknak minden olyan rendeletét, határozatát vagy intézkedését, amely az alkotmányba vagy alkotmányosan hozott jogszabályba ütközik, megsemmisíthetik, illetőleg megváltoztathatják.”

A fenti szabályozást részletezte a tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény, az „első tanácstörvény”; az első tanácsai választásokat 1950. október 22-én tartották. A törvény lehetőséget biztosított arra, hogy a tanácsok működési területükön olyan állandóbb jellegű szabályozást igénylő kérdésekben, amely feladatkörüket nem haladta meg, szabályrendelet elnevezéssel helyi rendeletet alkossanak.

A szabályrendeletek alkotásának – a törvény értelmében – különösen a törvények és a felsőbb rendeletek végrehajtása körében volt helye. Az első tanácstörvény a szabályrendelet-alkotás másik korlátjaként kiemelte, hogy az nem lehet ellentétes törvénnyel, törvényerejű rendelettel, a Minisztertanács, a miniszterek rendeletével vagy a felsőbb tanácsok szabályrendeleteivel.

Az Alkotmány 20. szakaszának (2) bekezdése azt is rögzítette, hogy a „Népköztársaság Elnöki Tanácsa az államigazgatási és a helyi államhatalmi szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthet, illetőleg megváltoztathat, amely az alkotmányba ütközik, vagy sérti a dolgozó nép érdekeit”.

A megalkotott szabályrendeleteket kihirdetés előtt, jóváhagyás végett fel kellett terjeszteni a felsőbb végrehajtó bizottsághoz, a megyei szabályrendeleteket a Minisztertanácshoz. Amennyiben a felsőbb végrehajtó

⁵⁶ Kiss 1997, 25.

bizottság (illetőleg a Minisztertanács) a felterjesztéstől számított 15 napon belül a szabályrendeletre nem nyilatkozott, azt jóváhagyottnak kellett tekinteni, és intézkedni lehetett a kihirdetése iránt.

A szabályrendeleteket (akár kifejezetten, akár hallgatólagosan hagyták jóvá) haladéktalanul meg kellett küldeni az ügy tárgya szerint érdekelt miniszternek, valamint a felsőbb végrehajtó bizottságnak, a megyei szabályrendeleteket pedig a Minisztertanácsnak.

A szabályrendeletet a végrehajtó bizottság elnöke és titkára írta alá, és azokat – jóváhagyás után – a helyi szokásoknak megfelelően hirdették ki (hírlapi közzététel, kifüggesztés, falragasz, dobszó stb.).

A tanácstörvény a végrehajtó bizottságnak is biztosította a szabályrendelet-alkotási jogot, amelyet a tanács nevében gyakorolhattak, és az általuk hozott szabályrendeletet be kellett mutatniuk a tanács ülésén. A szabályrendeletek – eltérő rendelkezés hiányában – kihirdetésükkel léptek hatályba. Az új törvény ellenére sem indult meg „rohamos” helyi jogalkotás Magyarországon, főként a szakemberhiány és a felsőbb szervek közömbösége miatt.⁵⁷

A tanácsok rendeletalkotó tevékenysége nem is elsősorban a vonatkozó jogszabályoknak, mint inkább az általános politikai helyzetnek, jogkörük és önállóságuk mértékének volt a függvénye. Az első két tanácstörvény közötti időszak (1950–1954) „szerény” helyi jogalkotási tevékenysége a hatáskörök „túlcentralizálásának” volt szinte egyenes következménye.⁵⁸

A szűk körre korlátozódó tanácsi rendeletalkotás oka magában a jogszabályban is keresendő, ugyanis a 28. szakasza kimondta, hogy „szabályrendeletek alkotásának – a törvény értelmében – különösen a törvények és a felsőbb rendeletek végrehajtása körében volt helye”, ugyanakkor kevés olyan területet találtak a tanácsok, ahol felsőbb jogszabály végrehajtása céljából szükség lett volna rendelet kibocsátására. Ebben az időszakban a bonyolultabb rendeleti forma helyett egyszerűbbnek mutatkozott határozattal dönteni a jogszabályok végrehajtásához szükséges intézkedésekről.⁵⁹

A túlzott centralizáció jegyében a szocialista államok zömében az országos jogszabályok törekedtek minden részletre kiterjedni, és a helyi jogalkotás emiatt sorvadt el. Ilyen helyzetben a korrekció megvalósulhat azáltal, hogy a központi szerv csak a jogalkotási alapelveket határozza meg,

⁵⁷ CSIZMADIA 1954, 605

⁵⁸ ALBRECHT 1970, 491.

⁵⁹ KOVÁCS 1972, 640.

a részletező előírások megtételét a helyi jogalkotóra bízta, vagy a központi jogforrás – a helyi körülményekre tekintettel – a fő szabálytól eltérő rendelést enged meg a helyi jogalkotó számára.⁶⁰

A „szocialista demokrácia” és „szocialista törvényesség”⁶¹ érdeke, a túlzott centralizáció leépítésének elhatározása újabb tanácstörvény megalkotását eredményezte. A Magyar Dolgozók Pártja (MDP) III. kongresszusán (1954. március 24–30.) elhangzott a fentiekkel kapcsolatosan az is, hogy „a bürokratizmus ellen, az államapparátus egyszerűbb és olcsóbbá tétele, valamint a tömegekhez való közelebb vitele érdekében folytatott harc pártunk és állami vezetésünk különösen fontos feladata”.⁶²

1954-ben módosították az Alkotmányt, különösen annak a tanácsokkal foglalkozó V. fejeztétét. E módosítások célja viszont elsősorban nem a helyi önállóság fokozása, hanem az volt, hogy a tanácstörvény előkészítése során átgondolt és „tisztá” hierarchikus rendet a tanácsok tekintetében is biztosítsa.⁶³

1.7. A második tanácstörvény

Az 1954. évi X. törvény („második tanácstörvény”) értelmében a tanács rendeletet és határozatot adhatott ki. A tanács rendeletei nem lehettek elmentések a felsőbb államhatalmi és államigazgatási szervek által alkotott jogszabályokkal. A „tanácsrendelet” szakkifejezés először ebben a jogszabályban jelent meg.

A „tanács rendeleteinek jelentőségét aláhúzza, hogy ezzel az államhatalmi szerv maga rendelkezhet saját portáján, a lakosság szívesebben hajtja végre azt a rendeletet, amit ő hozott”.⁶⁴ A tanácstörvény szerint a „tanács a neki alárendelt tanácsnak a rendeletét, amennyiben az az Alkotmányba, törvénybe, vagy egyéb jogszabályba ütközött, megsemmisíthette, vagy megváltoztathatta”. [8. § (3) bek.]

⁶⁰ SZAMEL 1958, 24.

⁶¹ A Magyar Dolgozók Pártjának Központi Vezetősége 1953. június 28-án meghozott határozata. (PAPP 1976, 30–31.)

⁶² A Magyar Dolgozók Pártjának Központi Vezetősége 1953. június 28-án meghozott határozata. (PAPP 1976, 30–31.)

⁶³ BIHARI 1976, 119.

⁶⁴ CSIZMADIA 1954, 608.

A felsőbb jogszabályokkal való ellenkezés alatt viszont többet kell érteni a szó szerinti ellentmondásnál, nem tartalmazhatott a helyi rendelet ugyanis olyan intézkedést sem, amely a szocialista erkölcsbe ütközött.⁶⁵

A tanácsok a lakosság jogait és kötelezettségeit érintő magatartási szabályokat csak tanácsrendeletben állapíthattak meg. Az új törvény a végrehajtó bizottságtól megvonta a rendeletalkotási hatáskört, ezáltal a tanács testületek jogalkotási joga kizárólagossá vált a szervezeten belül.

A szocialista jogirodalomban azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a tanácsok milyen tárgyban és milyen mélységben szabályozhatnak egyes életviszonyokat, alapvetően két álláspont alakult ki. Az egyik szerint a szocialista államban minden jogszabálynak a törvényre visszavezethetőnek kell lennie, ezért a tanácsok jogot csak jogilag már szabályozott területeken alkothatnak.⁶⁶ A másik álláspont abból indult ki, hogy a tanácsi rendeletalkotás csak a jogszabályi hierarchia által korlátozott, tehát a tanácsrendelettel szemben állított legfontosabb követelmény az, hogy az nem lehet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes. E dilemmát „anyagi jogi szempontból” eldöntöttnek is lehetett minősíteni, hiszen a tanácsok általános felhatalmazást kaptak a helyi életviszonyok szabályozására – a törvényesség keretei között.⁶⁷

A tanácsrendeletek mindazonáltal az életviszonyok szinte minden területén megtalálhatók voltak, így azokat meghatározott területre korlátozni nem lett volna célszerű. Ilyen körülmények között a rendeletalkotásnak csupán egyetlen korlátja lehet: a tanácsrendelet nem ellenkezhetett magasabb szintű jogszabállyal, és összhangban kellett lennie a jogrendszer általános elveivel.⁶⁸

A második tanácstörvény szerint a tanácsrendelet megsértőivel szemben – szabálysértés miatt – pénzbírság kiszabásának volt helye. [9. § (2) bek.] A szabálysértési tényállás rendelettel történő megállapításának lehetősége megnövelte ugyan a tanácsok „tekintélyét”, a községi tanácsokat mégsem „aktivizálta” különösebben ilyen tárgyú jogalkotásra. Ennek az oka főként abban keresendő, hogy általános szabálysértési hatóságként a járási tanács járt el első fokon, tehát a községi tanácsok ki voltak zárva a saját rendeleteik megsértői ellen indított szabálysértési eljárásból.⁶⁹

⁶⁵ BESNYÓ 1959, 285.

⁶⁶ SZAMEL 1958, 23.

⁶⁷ FEKETE 1966, 191.

⁶⁸ KASSAI 1970, 780.

⁶⁹ BESNYÓ 1959, 285.

A második tanácstörvény már nem emelte ki a rendeletalkotás végrehajtó szerepét, hanem mindkét fő területét egyenrangúnak minősítette. A rendelet érvényességét sem kötötte a felettes szerv kifejezett jóváhagyásához. 1954-től a tanácsok túlnyomórészt nem felsőbb jogszabályok végrehajtására, hanem inkább azok által részleteiben nyitva hagyott kérdések helyi kibontására alkottak helyi rendeleteket.⁷⁰ Kérdéses maradt azonban, vajon mikor alkot rendeletet a megyei, mikor a járási vagy a községi (városi) tanács, továbbá, hogy ki kezdeményezhet egyáltalán rendeletalkotási eljárást.⁷¹

Utóbbi problémával kapcsolatban egyébként szintén két nézet bontakozott ki: az első szerint csak a végrehajtó bizottság, a második szerint bárki kezdeményezhette tanácsrendelet megalkotását, de a kezdeményezőnek a javaslatot nem közvetlenül a tanácshoz, hanem a végrehajtó bizottsághoz kellett benyújtania.⁷²

1955-ben sor került a tanácsrendeletek központi felülvizsgálatára, a tapasztalatok alapján a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) értékelte a főváros, a megyék és a megyei jogú városok rendeletalkotó tevékenységét. A NET a felülvizsgálat eredményeinek alapján – többek között – előírta, hogy a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek állítsanak össze a maguk jogterületén a helyi jogalkotással rendezhető kérdések körében tanácsrendelet-mintákat.

Helyenként szinte lemásolták ezeket a mintákat, illetve a tanácsok anélkül bocsátottak ki a minták alapján rendeleteket, hogy arra az adott területen valóban szükség lett volna. Csak kivételes esetben volt egyébként szükség központi mintára, mint amelyet például a szervezeti és működési szabályzatok elkészítéséhez segédletként adtak ki,⁷³ mintarendeleteknél „jóval helyesebbnek” látszott a felmérések alapján módszertani útmutatókkal segíteni a tanácsok rendeletalkotó gyakorlatát.⁷⁴

Voltak olyan szerzők is (Varga József, Tamás József), akik a rendelet-mintákat egyenesen feleslegesnek tartották,⁷⁵ mások szerint viszont célszerű volt fenntartani a tanácsrendelet-minták kibocsátásának gyakorlatát, mert ez jelentős segítség lehetett még „hosszú ideig” a tanácsok részére.⁷⁶

⁷⁰ CSIZMADIA 1954, 605.

⁷¹ KOVÁCS 1972, 770.

⁷² HARDY 1962, 199.

⁷³ KOVÁCS 1972, 643.

⁷⁴ KISS 1978, 750.

⁷⁵ KISS 1997, 35–36.

⁷⁶ ALBRECHT 1970, 490.

1968-ban másodszerre is sor került a tanácsrendeletek felülvizsgálatára. A vizsgálat összesen 8099 rendeletre terjedt ki, célja lényegében a tanácsi jogalkotás törvényességének biztosítása volt. A felülvizsgálat lezárásaként a NET elrendelte a tanácsrendeletek nyilvántartását is.

Az 1960-as évek végére bekövetkezett politikai és gazdasági szemléletváltás magával hozta a tanácsok és a tanácsi rendeletek szerepének újraértékelését is. Ezt a változást olyan tanácsrendeletek is jól szemléltetik, mint például Nemesvid Községi Tanács által 1968-ban kibocsátott tanácsrendelet az utcák, utak, terek és a közterületek rendjének és tisztaságának gondozásáról.⁷⁷

1.8. A harmadik tanácstörvény

Az 1960-as évek végétől a tanácsok jogállását szabályozó új törvény megalkotásának az indokai között általában a következőket hozták fel: a második tanácstörvény

- nem alapozta meg kellően a tanácsok gazdasági önállóságát,
- nem biztosított jogkört és lehetőséget a tanácsoknak területi szerepkörük kibontakozására,
- nem határolta el kellő pontossággal a tanács és a végrehajtó bizottság hatáskörét, és
- keretei között már nem volt megoldható a tanácsok központi irányításának korszerűsítése.⁷⁸

A második tanácstörvény csupán a tanácsok és a végrehajtó bizottságok által kiadható jogszabályok formáját rögzítette, anélkül azonban, hogy utalt volna azok tartalmára vagy a jogszabályalkotó hatáskör terjedelmére. A tanácsok a „legteljesebb tájékoztatlanságban” voltak jogszabályalkotási hatáskörük terjedelme felől, illetve a rendeletalkotási jogukat gyakorta a régi szabályrendelet-alkotási jog utódjaként fogták fel, és annak analógiájára kísérleteztek a helyi szabályozással.⁷⁹

Általánosságban megállapítható, hogy míg az első tanácstörvényben azok az elvek voltak hangsúlyosak, amelyek a tanácsrendszert megkülönböztették

⁷⁷ SZÁNTÓ 2000, 122.

⁷⁸ PAPP 1976, 47.

⁷⁹ KOVÁCS 1955, 301.

a korábbi polgári közigazgatástól (például államhatalom egysége, központosítás), addig a második tanács törvény igyekezett a korábban okozott szervezeti és funkcionális anomáliákat megszüntetni, de a szigorú hierarchiát fenntartotta.

Ezek után vált egyértelművé, hogy a helyi államigazgatásban „életképesebb” szervezeti megoldásokra lenne szükség, és új irányítási-szervezeti modellre, amely nagyobb hangsúlyt helyez az autonómiára. Ez a célkitűzés viszont csak úgy volt megvalósítható, hogy a helyi tanácsok önálló döntési jogköre, beleértve a jogalkotási jogkört is, bővült.⁸⁰

A tanácsokról szóló 1971. évi I. tv. („harmadik tanács törvény”) helyi jogalkotással foglalkozó szakaszai (33. és 34. §) szinte megismétlik a második tanács törvény erre a tárgykörre vonatkozó rendelkezéseit. Kivétel ez alól, hogy a fővárosi, megyei végrehajtó bizottsághoz, illetve a Minisztertanácshoz felterjesztett rendelet – ha az említett szervek nem nyilatkoznak – 30 napon belül kihirdethető. [34. § (3) bek.] Ez a határidő a második tanács törvényben 15 nap volt.

Fontos szabályokat állapított meg a törvény végrehajtásáról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet (Vhr.) is: „A tanácsrendelet kihirdetését a fővárosi, a megyei tanács végrehajtó bizottságának az elnöke, illetőleg a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának az elnöke, jogszabálysértés megállapítása esetén, felfüggesztheti. Ha a helyi tanács a rendeletében észlelt jogszabálysértés megszüntetéséről nem intézkedik, a jogszabálysértő rendelkezést a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága megsemmisíti.” [Vhr. 31. § (1) bek.]

A tanácsrendelet kibocsátásának eljárásáról a végrehajtási rendelet kimondta, hogy a tanácsrendelet-tervezetek előkészítése során az illetékes ügyészségtől, továbbá az illetékes fővárosi, megyei szakigazgatási szervtől, fővárosi és megyei tanácsrendelet-tervezetről az illetékes minisztertől véleményt kellett kérni.⁸¹ Ez alapján tanácsrendeletet abban az esetben lehetett megalkotni, ha

- felsőbb jogszabály ezt a végrehajtása érdekében elrendeli, vagy
- ezt felsőbb jogszabályok nem rendelik el, de a helyi társadalmi viszonyok megkívánják.⁸²

⁸⁰ KUKORELLI 2017, 797.

⁸¹ 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet 32. § (1) bek.

⁸² BIHARI 1974, 188.

Nem tagadható ugyan a végrehajtási karakterű helyi jogalkotás fontossága, de az önkormányzati működés önállósága egyik legfontosabb (jogi) determinációjának a saját kezdeményezésű, eredeti tárgyban szabályozást nyújtó rendeletalkotás tekinthető. Amennyiben a tanácsok lehetőségeiket megfelelő módon kihasználják, úgy önkormányzati jellegű működésük ténye erről az oldalról feltétlenül megalapozottnak tekinthető.⁸³

Szamel Lajos vélekedése ezzel némiképpen ellentétes volt, ő ugyanis a helyi jogalkotást inkább a központi jogalkotás függvényében határozta meg: „a jogrend kiépítettségének mai fokán csak az a feltevés reális, hogy amiről központi szervek nem bocsátottak ki jogszabályt, azt érintetlenül is kívánták hagyni.” Ebből a megállapításból pedig egyenesen következik, hogy a helyi rendeletek korántsem szabályozhatnak mindent, amiről felsőbb szintű jogszabály hallgat.⁸⁴

A központi szabályozás nyomán és eredményeként a tanácsrendszer végén mintegy 17 000 helyi rendelet volt hatályban, amelyek közül az igazán fejlettnak mondható helyi jogalkotásnak a városi tanácsok voltak a „gazdái”. A rendeletek megközelítően 170-féle tárgykört szabályoztak, közülük azonban mintegy 70–80-ra tehető azoknak a száma, amelyek csak néhány tanácsnál kerültek rendeleti szabályozásra.

A tanácsrendeleti joganyagban egyaránt fellelhetők a kötelezettségeket és a „deklaratív” jellegű rendelkezéseket rögzítő előírások. A hatósági tárgyú és tartalmú (kötelezéseket és engedélyezést előíró) rendeletek mellett azonban mutatóban is alig lehetett olyan helyi jogszabályokat találni, amelyek például valamely szolgáltatáshoz való hozzájutás részletes feltételeit írták elő.⁸⁵

Sem a harmadik tanács törvény, sem annak végrehajtási rendelete nem rendezte megnyugtatóan a végrehajtó bizottságok szabályozó tevékenységét. A törvény – hasonlóan az 1954. évi X. tv.-hez – tartalmazta ugyan, hogy magatartási szabályokat csak tanácsrendelet állapíthat meg, a harmadik tanács törvény végrehajtási rendelete ugyanakkor kimondta, hogy a végrehajtó bizottság általános érvényű határozata „jogszabály jellegű”, a bizottság működési területén mindenkre kötelező, illetve a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. [Vhr. 32. § (1)–(2) bek.]

Meg kell említenünk, hogy az 1/1977. MT-TH számú elvi állásfoglalás kifejezetten említést tett olyan, végrehajtó bizottság által hozott

⁸³ Vesd össze Kiss 1978, 751.

⁸⁴ SZAMEL 1958, 24.

⁸⁵ Kiss 2001, 156.

határozatokról, amelyek az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket állapíthattak meg.

A „demokratikus centralizmus” szocialista elmélete (és megvalósítása) rányomta a bélyegét a tanácsok jogalkotására. Nemigen lehet a tanácsokkal kapcsolatosan autonóm jogalkotásról beszélni, ha egzakt (jogszerűség, fellettes szerv jóváhagyása stb.) és jogilag megfoghatatlan korlátok (dolgozó nép érdekei, szocialista erkölcs stb.) a helyi jogalkotás mozgásterét teljesen beszűkítették, és így azt a központi akarat függvényévé tették. (Ez a megállapítás könnyen vonatkoztatható a második világháborút megelőző időszak szabályrendelet-alkotására is.)

Bizonyos – természetesen erősen behatárolt – fejlődést ugyanakkor nem lehet a tárgyban elvitatni a három tanácstörvény vizsgálata során.

Példaként felidézem Pécs (akkoriban) megyei város 1975-ben hatályos rendeleteinek tárgyait, amelyek többsége ma is fellelhető a város helyi jogában: használt sajtótermékek eladása; temetők és temetkezés; lakásépítési hozzájárulás; városi zászló és címer használata; közműves vízellátás; csatornázás; köztisztaság; üzemképtelen járművek közterületen történő tárolása; állattartás; tanácsi lakások elosztása; parkolóhelyek; építési engedélyezés; közterület-foglalás; helyi kitüntetések; lakóbiztonságok; garázsok használata; piacok és vásárok; lakóházak házirendje stb.⁸⁶

1.9. A tanácsi rendeletalkotás eljárási kérdései

A második tanácstörvény nem rendezte a kezdeményezők körét. A kialakult gyakorlat azt az elméleti felfogást követte, miszerint tanácsrendelet megalkotását bármely szerv kezdeményezhette. A nem tanácsi szervek a végrehajtó bizottságnál terjesztették elő indítványukat, amely mérlegelési jogkörében szabadon dönthetett annak elfogadásáról vagy elutasításáról.⁸⁷

A javaslatot és az ütemtervet a végrehajtó bizottság az ügy tárgya szerint illetékes állandó bizottsághoz továbbította, amely szerv döntött a lakosság vagy szakember bevonásáról, esetleg a rendelettervezet felsőbb szakigazgatási szervnél történő bemutatásáról. Az így elkészült rendelettervezeteket a tanácstagoknak megküldték és a tanácsülésen napirendre tűzték.⁸⁸

⁸⁶ Pécs Megyei Város Tanácsa rendeletei 1960–1975-ig (1975).

⁸⁷ Kiss 1997, 39.

⁸⁸ BESNYÓ 1967, 76.

A megyei és megyei jogú városi tanácsok rendeleteinek előkészítése túlzottan is az apparátusra maradt, a tanácstagok jellemzően nem működtek közre sem a rendeletek előkészítésében, sem azok végrehajtásában.⁸⁹ (A harmadik tanács törvény kibocsátása után megjelent tanulmány szerint a tanács elé kétféle formában kerülhetett bármilyen javaslat: előkészített napirendi előterjesztés vagy pedig a tanácsülésen tanácskozási joggal részt venni jogosultak eseti kezdeményezései nyomán.⁹⁰)

A tanácsrendelet-módosító eljárásról a tanács törvény nem rendelkezett, így a jogtudományra kifejezetten „hézagpótló” szerep maradt.⁹¹ A tanácsrendelet módosításának egyetlen eljárási módja az lehetett, amely mindenben megfelel az eredeti eljárásnak.⁹²

A tanácsrendeletet a felsőbb tanácshoz kellett felterjesztetni észrevételezés végett. A rendeletet csak a felterjesztéstől számított 15 nap elteltével lehetett kihirdetni. A tanácsrendelet, feltéve, hogy erre nem állapított meg későbbi időpontot, a kihirdetés napján lépett hatályba.

A tanácsrendelet felterjesztése során gyakorolható felülvizsgálat nem megerősítő aktus volt, hanem a törvényességi felügyelet gyakorlása.⁹³ A legfelsőbb államhatalmi szervek (Országgyűlés, Népköztársaság Elnöki Tanácsa) ugyanakkor az államhatalom helyi szerveinek határozatait nemcsak abból a szempontból vizsgálhatták, hogy azok jogszabálysértők-e, szemben állnak-e a felsőbb szervek által kiadott határozatokkal, hanem intézkedéseiket célszerűségi okból is megsemmisíthették.⁹⁴

1970-ben a tanácsi rendeletalkotás főbb hiányosságai, problematikus területei a következők voltak: főleg községekben elmaradt olyan életviszonyok rendezése, amelyek egyébként szabályozást kívántak meg; nem éltek megfelelően a tanácsok azzal a lehetőséggel, hogy a rendelettervezeteket a lakossággal vagy a helyi szervekkel megvitassák; nem gondoskodtak kellően a tanácsok a rendeletek végrehajtásáról; általában elmaradt a tanácsrendeletek időszakos felülvizsgálata; nem volt megfelelő a tanácsrendeletek publikálása, nem ismertették meg azokat elég széles körben a lakossággal.⁹⁵

⁸⁹ BESNYÓ 1959, 285.

⁹⁰ KOVÁCS 1972, 771.

⁹¹ KISS 1997, 40.

⁹² BIHARI 1963, 225–226.

⁹³ SÁRI 1965, 616.

⁹⁴ Az akkor hatályos Alkotmány 20. § (2) bekezdése alapján.

⁹⁵ ALBRECHT 1970, 489.

1.10. Helyi jogalkotás az Ötv. hatálya alatt

„Ennek az esztendőnek, ezeknek a hónapoknak egyik legfontosabb törvényhozási feladata az önkormányzati törvény megalkotása és a helyhatósági választások megtartása” – mondta Antall József miniszterelnök 1990-ben.⁹⁶ Az új önkormányzati törvényt viszont megelőzte az Alkotmány módosítása, illetve egyéb jogszabályok kiadása is. A helyi jogalkotásra (beleértve a helyi önkormányzatokat) vonatkozó új alkotmányi és törvényi szabályozás új helyzetet teremtett a helyi közigazgatás működése szempontjából.

A legfontosabb változások Siket Judit megfogalmazása szerint: „A legfontosabb jellemzője a rendszernek, hogy valamennyi település saját jogán rendelkezett önkormányzati önállósággal. Az önkormányzat képviselőtestülete helyi rendeletet alkothatott eredeti jogalkotói hatáskörében olyan lokális társadalmi viszonyok szabályozására, amelyekre vonatkozóan magasabb szintű jogszabály nem tartalmazott rendelkezést, illetve származékos jogalkotói hatáskörében törvény felhatalmazása alapján, az abban foglaltak végrehajtására, a helyi sajátosságoknak megfelelően.”⁹⁷

A helyi közhatalom gyakorlásának egyik legfontosabb eszköze és lehetősége az önkormányzat rendeletalkotási joga. A helyi önállóság következménye az, hogy a helyi önkormányzat a törvények keretei között autonóm módon szabályozza a feladat- és hatásköréből adódó helyi sajátosságokat, így igazodjon a helyi igényekhez.⁹⁸

A rendszerváltoztatást követő években bizonytalanság volt tapasztalható a helyi önkormányzatok körében a tekintetben, hogy meddig terjednek a helyi jogalkotás pontos határai, kissé leegyszerűsítve: mit lehet, és vajon mit nem lehet önkormányzati rendeletben szabályozni. A bizonytalanság oka nem is annyira az új szabályozás tartalmára, hanem annak – viszonylagos – inkoherenciájára és a kellő szakismerettel rendelkező helyi kodifikátorok hiányára vezethető vissza.

Az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó alapvető rendelkezések az Alkotmányba kerültek. Az akkor hatályos alaptörvény legfontosabb idevágó rendelkezése: „A helyi képviselőtestület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.” [44/A. § (1) bek. a) pont]

⁹⁶ ANTALL József kormányprogramja, elhangzott az 1990-1994. évi Országgyűlés 5. ülésén.

⁹⁷ SIKET 2017, 77.

⁹⁸ NÉMETH 1991, 158.

A vonatkozó szakirodalomban már viszonylag korán felmerültek olyan nézetek, amelyek szerint nem taxatív módon, de pontosabban kellene rögzíteni az önkormányzati rendeletalkotás főbb tárgyait, esetleg oly módon, hogy meghatározza az alkotmányozó a központi jogalkotás körét, és ezáltal – negatív módszerrel – kijelöli a helyi jogalkotás terjedelmét.⁹⁹

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. §-a szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá – törvény felhatalmazása alapján – annak végrehajtására alkothatott önkormányzati rendeletet. A „törvény” szó helyütt valóban törvényt és nem a végrehajtó hatalom normáit is magában foglaló egyéb jogszabályt jelent.¹⁰⁰

A megyei önkormányzat közgyűlése ehhez képest saját feladatkörében alkothatott rendeletet. [71. § (2) bek.] A törvény tehát egyrészt a települési önkormányzatokhoz képest szűkebbre „szabta” a megyei önkormányzatok jogalkotási hatáskörét, másrészt viszont nem tisztázta a települési és a megyei önkormányzatok rendeleteinek egymáshoz való viszonyát sem.¹⁰¹

Az önkormányzati testületek működésük első időszakában nagyszámú, „elsődleges (saját) hatáskörben” megalkotott rendeletet boc�átottak ki, és e folyamat során nyilvánvalóvá vált, hogy milyen káros hatású a jogalkotói munkában való járatlanság, valamint a szakmai ismeretek hiánya. Számos esetben alkottak a helyi önkormányzatok a jogszabályi hierarchia elveibe ütköző, az alkotmányos alapjogokat, az alkotmányos értékeket közvetlenül sértő önkormányzati rendeleteket. Előfordult az is, hogy a rendelet a törvényhozás számára fenntartott tárgyköröket vont szabályozási körébe.¹⁰²

A törvényi szabályoknak megfelelő helyi jogalkotás kialakulásához elengedhetetlenül szükség volt az Alkotmánybíróság – korai – jogfejlesztő tevékenységére. Olyan jogalkotási problémák megszüntetésére került sor, mint például hatályos törvényi szabályozás és helyi rendelet ugyanabban a tárgykörben;¹⁰³ jogforrási hierarchia értelmezése önkormányzati rendeletek vonatkozásában;¹⁰⁴ törvényt sértő rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése;¹⁰⁵

⁹⁹ CSEFKÓ–SÜKÖSD 1991, 606.

¹⁰⁰ ÁDÁM 1992, 481.

¹⁰¹ SÁRI 1991, 617.

¹⁰² FICZERE 1996, 196.

¹⁰³ 17/1990. (VII. 31.) AB határozat; 6/1995. (II. 22.) AB határozat; 17/1998. (V. 13.) AB határozat.

¹⁰⁴ 13/1998. (IV. 30.) AB határozat; 17/1998 (V. 13.) AB határozat.

¹⁰⁵ 30/1999. (X. 13.) AB határozat.

hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülése helyi rendeletben;¹⁰⁶ közjogi és magánjogi jellegű önkormányzati fellépés közötti eltérés;¹⁰⁷ hatáskörrelvonás tilalma helyi rendelet vonatkozásában;¹⁰⁸ helyi szabályozás kiszámíthatósága¹⁰⁹ stb.

Az Alkotmánybíróság határozatai jelentős segítséget jelentettek a képviselő-testületeknek, hogy azok jogalkotásuk során el tudják dönteni, vajon normatív szabályaik alkotmányosak-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata „segítő” funkcióján túl nyilvánvalóan alkotmányvédő funkciót is ellátott.¹¹⁰

Az Ötv. az önkormányzati működést és vele együtt a helyi jogalkotási eljárást meglehetősen szűkszavúan rendezte. Ennek a szabályozási technikának alapvetően két következménye lehet:

1. Mivel az önkormányzat szervezeti autonómiája tág, így működésének legtöbb szabályát saját maga határozhatja meg.
2. Előfordulhat azonban, hogy fontos kérdések maradnak szabályozatlanul, amelyeket előnyösebb lenne egységesen, a törvényben rendezni.

Az Ötv. rendeletalkotásra vonatkozó eljárási szabályait mindenképpen indokolt röviden felvázolni. Mivel a rendeletalkotási eljárás helyi szabályozása, legalábbis nagy részben, a szervezeti és működési szabályzatban történik, így ezek az eljárási mozzanatok egyben jogalkotási hatáskörök is:

- A rendeletalkotás a testület át nem ruházható hatásköre. [10. § (1) bek. a) pont]
- A rendeletalkotás az egyik döntéshozatali eljárása a testületnek, a rendeletet a testület nyílt szavazással hozza. [12. § (6) bek.]
- A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselőknek több mint a fele jelen van. [14. § (1) bek.]
- A rendeletalkotáshoz minősített többség, a megválasztott testületi tagok több mint felének igen szavazata szükséges. [15. § (1) bek.]
- Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni.

¹⁰⁶ 21/1990. (X. 4.) AB határozat; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat; 191/B/1992. AB határozat; 6/1995. (II. 22.) AB határozat.

¹⁰⁷ 20/1992 (IV. 7.) AB határozat.

¹⁰⁸ 55/1991. (XI. 8.) AB határozat; 58/1992. (XI. 6.) határozat.

¹⁰⁹ 7/1995. (II. 22.) határozat; 9/1999. (IV. 28.) AB határozat.

¹¹⁰ Kiss 1998, 206.

- Az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Ki-hirdetéséről a jegyző gondoskodik. [16. § (2)–(3) bek.]

Jól látható, hogy az Ötv. a helyi rendeletalkotásnak csak a sarokpontjait, és azokat is viszonylag szétszórva szabályozza, azokat a kétségtelenül fontos, garanciális jellegű kérdéseket, amelyek közvetlenül a testületi döntéshozatalhoz köthetők. A törvény hallgatott mind az előkészítés, mind a kezdeményezés feladatáról, illetőleg annak jogáról. Ebből következően kézenfekvő, hogy a Szervezeti és Működési Szabályzatban (a továbbiakban: SZMSZ) ezeknek az eljárási szakaszoknak a szabályozására kellett helyezni a hangsúlyt, de az Ötv. szabályait is be lehetett emelni a helyi szabályok közé.

1.11. A helyi jogalkotás történeti áttekintésének gyakorlati tanulságai

A helyi jogalkotás jelentősége koronként változott Magyarországon, lényegében a központi hatalom erősödésének, a centralizáció fokának volt mindig a függvénye. A helyi jogalkotás nem tudott konkurálni a központi jogalkotással, a központi befolyás a helyi jogalkotás felett mindig erős volt, ennek mértéke viszont 1990 után gyorsan és érezhetően csökkent. A helyi jogalkotási hatáskört mindig, minden korban a helyi autonómia lényeges, elengedhetetlen elemének tekintették.¹¹¹

A központi jogalkotás jelentősége azért is nagy, mert a helyi jogszabályok zömében törvényi felhatalmazások alapján, törvényi rendelkezések végrehajtására születtek. Különféle jogelvek túlhangsúlyozása, helytelen értelmezése szintén nem kedvez, kedvezett a helyi jogalkotás kibontakozásának.

Ilyen például a jogforrási hierarchia dogmája. Ezzel kapcsolatban Szamel úgy fogalmazott, hogy „nem tűrhető el, hogy a helyi szervek jogalkotási hatáskörüket csak a hierarchia által korlátozotttnak minősítsék s abból induljanak ki, hogy minden olyan viszonylatot szabályozhatnak, amire nézve felsőbb jogalkotó nem adott ki rendelkezést”.¹¹² Ettől a felfogástól Kiss László valamelyest eltérően vélekedett: „Ha a központi jogalkotás kellő ok és indok nélkül hatol be a helyi társadalmi viszonyok területére, úgy ez önmagában a túlszabályozás, éspedig annak is a társadalmi valóságtól elrugaszkodott

¹¹¹ WEIS 1911, 10.

¹¹² SZAMEL 1958, 24.

formái kialakulásának a veszélyét idézi fel.”¹¹³ E vita manapság sem eldöntött: kérdéses, vajon nem elégedhetünk-e meg a törvények elsődlegességének elvével a merev és (nagyreszt) meghaladott jogforrási hierarchia parancsa helyett.

Kiss László másik tanulmányában ezzel kapcsolatban arra a következtetésre jut, hogy ha „a kormányrendelet vagy a miniszteri rendelet önkormányzati ügyben ad szabályozást (amelyre csak törvényben lenne mód), akkor az ilyen, »kormányzati« rendeletbe ütköző helyi rendelet alkotmányellenességének kimondására nem lenne mód. Ellenkezőleg: ilyenkor – éppen a rendeletalkotási tárgykörök védelme érdekében – a kormány- és miniszteri rendeletek megsemmisítésének kell napirendre kerülnie.”¹¹⁴ Hasonló következtetésre jutott korábban Szenté Zoltán és Kilényi Géza is.¹¹⁵ Rácz Attila ezzel kapcsolatban a kormányrendeletek és az önkormányzati rendeletek egyfajta „versengését” húzza alá: a helyi önkormányzatok feladatkörükben olyan rendeleteket adnak ki, amelyek adott esetben a legmagasabb szinten szabályozzák az életviszonyt, ha azonban a területet (egy helyi közügyet) kormányrendelet korábban szabályozott („lefoglalt” magának), ebben az esetben azt az életviszonyt a helyi önkormányzat már nem szabályozhatja.¹¹⁶

Modern, európai mércével is mérhető partikuláris jogalkotásról Magyarországon a 19. század második feléig nem beszélhetünk. Folyamatában vizsgálva viszont megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok, különösen a (vár)megyei önkormányzatok jogalkotó tevékenységének jelentősége – nagy általánosságban – inkább fokozódott, egészen 1990-ig. Ekkor fordult a trend, és a települési önkormányzatok lettek – a feladat- és hatáskörök átrendeződésének következményeként – az elsődleges helyi jogalkotók.

Az 1945-től 1990-ig terjedő időszakot teljes egészében vizsgálva megállapítható, hogy a legtágabb értelemben vett központi szervek (király, Minisztertanács, belügyminiszter stb.) folyamatosan úgy tekintettek a helyi testületek jogalkotására, mint másodlagos, szinte bagatell jogalkotásra. A központi kormányzat sohasem használta ki kellőképpen a partikuláris jogalkotásban rejlő lehetőségeket, a helyi döntéshozatali rendszert olyan fórumnak tekintette, amelynek elsődleges funkciója mindenekelőtt a központi kormányzati intézkedések végrehajtása és nem a helyi érdekek megjelenítése.

¹¹³ Kiss 2002, 138.

¹¹⁴ Kiss 2005, 152.

¹¹⁵ Vesd össze SZENTÉ 1994, 364.; KILÉNYI 1992, 700.

¹¹⁶ RÁCZ 2000, 182.

2. Önkormányzati rendeletalkotás – nemzetközi kitekintés¹¹⁷

2.1. Nyugat-európai modellek

Nagy-Britanniában az önkormányzati jogalkotás kevesebb területen jelenik meg, mint általában a kontinentális európai országokban, számos közszolgáltatást ugyanis nem a helyi önkormányzatok, hanem más állami/közigazgatási szervek biztosítanak. A járási tanácsot és a londoni kerületi tanácsot törvény felhatalmazza úgynevezett helyhatósági szabályrendelet (*byelaw*) kibocsátására, de a szabályrendeletet fel kell terjeszteni miniszteri jóváhagyásra. Az önkormányzati törvény értelmében a helyi jogalkotás a „jó szabályozás és kormányzás, zavarok megelőzése” érdekében történhet.¹¹⁸

A miniszteri jóváhagyásra történő felterjesztésről szóló jegyzetet legalább egy helyi lapban közzé kell tenni, illetve a felterjesztést megelőzően legalább egy hónap időtartamra a rendelet egy példányát el kell helyezni olyan hivatalos helyiségben és úgy, hogy minden érdeklődő hivatali időben akadálytalanul hozzáférhessen, és díjmentesen másolatot kaphasson. Ezeknek az eljárási szabályoknak a megsértése a helyi rendelet érvénytelenségét és hatálytalanságát vonja maga után.¹¹⁹

A rendeletek – a kontinentális önkormányzati rendszerekhez viszonyítva – periférikus tárgyköröket szabályoznak: hídra való felmászás, gördeszkázás tilalma; játék főútvonal mellett vagy közelében; közterületi rendezvények rendje; életmentő berendezések vagy közterületi jelzések eltolítása stb.¹²⁰ Ezen kívül törvények (*acts*) is biztosítanak – bár kevésbé

¹¹⁷ Ez a fejezet *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei* című PhD-értekezésem I. fejezetén alapul.

¹¹⁸ Local Government Act 1972. 235. szakasz. Elérhető: www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/section/235 (A letöltés ideje: 2020. 03. 19.)

¹¹⁹ FELDMAN 2014, 279.

¹²⁰ Elérhető: www.gov.uk/government/publications/good-rule-and-government-model-by-law-8. (A letöltés ideje: 2020. 03. 19.)

jelentős tárgykörökben – szabályozási felhatalmazást a helyi önkormányzatok számára (például települési köztisztaság, könyvtárak rendje).¹²¹

A 2000-es évek elején számos angliai és walesi önkormányzat szabályozta helyi rendeletben a szexuális szórakozóhelyek (*Sexual Entertainment Venue*) engedélyezésének feltételeit, miután a Policing and Crime Act 2009 több helyen is utalt az engedélyezéssel kapcsolatban a helyi körülmények jelentőségére.¹²²

Az angol (járási) előjáróságoknak a településekhez hasonlóan van szabályozási jogosultságuk a saját feladatkörükben: járdák fenntartása, parkolóhelyek kijelölése, temetők és parkok rendje, idegenforgalom stb.

A rendeleteknek ezen kívül szerepük van a helyhatóságok belső szervezeti felépítésének meghatározásában, ugyanis az önkormányzat tanácsa rendeletben határozza meg a bizottságok körét.¹²³ Az angol helyi rendeletek kibocsátása ugyanakkor minden esetben miniszteri jóváhagyáshoz van kötve, a központi felülvizsgálat pedig nemcsak törvényességi jellegű, hanem tartalmi szempontú is.¹²⁴

Franciaország alkotmánya kimondja, hogy mely területi egységek minősülnek helyi önkormányzatoknak (községek, departement-ok és tengerentúli területek), kinyilvánítja, hogy egyéb helyi önkormányzatot csak törvény hozhat létre, valamint azt, hogy a helyi önkormányzatok a törvényi rendelkezések szerint, választott tanácsok útján igazgatják magukat.¹²⁵ Az Alkotmány nem rendelkezik a helyi önkormányzatok jogalkotó tevékenységéről. A francia önkormányzat alapegysége, a községi tanács normatív döntéseivel szabályozza a helyi ügyeket, így például az úgynevezett közvetlen adók és illetékek mértékét.

A decentralizációról és a helyi demokráciáról szóló törvény az LL1122-32 cikke alapján a települési tanács dönt a helyi közügyekben, és e körben jogosult a helyi viszonyokat szabályozó rendeletek meghozatalára. A közúti

¹²¹ Elérhető: https://en.wikipedia.org/wiki/Byelaws_in_the_United_Kingdom. (A letöltés ideje: 2020. 03. 19.)

¹²² HUBBARD–COLOSI 2013, 68.

¹²³ SÜKÖSD 2001, 386.

¹²⁴ IMRE–KÖI 2003, 79.

¹²⁵ Alkotmány XII. cím 72. szakasz. Elérhető: <http://constitutionnet.org/vl/item/constitution-france-1958> (A letöltés ideje: 2020. 03. 24.)

forgalmat érintő szabályok kivételével e joga kiterjed a helyi rendészeti normák megalkotására is.¹²⁶

A helyi rendeletnek illeszkednie kell a jogforrási hierarchiába. Amennyiben magasabb szintű jogszabályba ütközik, úgy a felügyeleti szerv vagy az Államtanács nem hagyja jóvá, végrehajtását felfüggeszti vagy megsemmisíti. Továbbá az Alkotmány 159. §-a alapján a bíró is jogosult arra, hogy valamely magasabb normába ütköző rendeletet az előtte folyó ügyben ne alkalmazzon. E tekintetben tehát a települések alárendeltek a magasabb szintű hatóságoknak.¹²⁷

A települési jogalkotás körében megkülönböztetünk kifejezetten helyi közügyekre vonatkozó és rendészeti normákat. Előbbi kategóriába azok az absztrakt és általános hatályú rendeletek tartoznak, amelyek a helyi közszolgáltatások szervezését és a helyi érdekek érvényesítési módjait szabályozzák, és minden olyan területre kiterjednek, amelyet a települési tanács helyi közügynek nyilvánít. Példának okáért: helyi adók, a bolhapiac rendezése, a helyi fürdőre vonatkozó szabályok. A másik kört a helyi rendészeti szabályok ölelik fel.¹²⁸

Franciaországban 1983 óta folyt vita arról, hogy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásának alkotmányos elve értelmében vajon a helyi önkormányzat rendelkezhet-e olyan jogalkotó hatáskörrel, mint amelyet az Alkotmány 21. cikke szerint a miniszterelnök gyakorol (mivel ezt számukra az Alkotmány nem nevesítette külön).

1984-től kezdődően az Alkotmánytanács következetesen érvénytelenített minden olyan értelmezést, amely közösségi ügyekben a törvények végrehajtását igyekezett a helyi hatalom számára megőrizni. Ám a szakirodalom egy része úgy vélte, hogy csak abban az esetben avatkozhat be a nemzeti jogalkotó a törvények helyi szinten történő végrehajtásába, ha ezt az adott törvény kifejezetten megengedi. Ugyanakkor az Államtanács egy 1996. április 1-jei határozatában kimondta, hogy a nemzeti jogalkotó köteles beavatkozni a törvényi rendelkezések végrehajtásába, még akkor is, ha ezt a törvény *expressis verbis* nem írja elő. Korzika napjainkra nagyobb autonómiával bír a többi régióhoz képest, mégis, még a Korzikai Területi Gyűlés is csak akkor hozhat végrehajtási jellegű rendeletet, ha a nemzeti

¹²⁶ DURVIAUX–GABRIEL 2012, 111.

¹²⁷ DURVIAUX–GABRIEL 2012, 111.

¹²⁸ DURVIAUX–GABRIEL 2012, 112.

hatóság így határoz. Tehát a korzikai hatóság által gyakorolt jogalkotási jog csupán reziduális.¹²⁹

A *Svéd Királyság* alkotmányának jogalkotásról szóló 8. fejezete („Törvények és más előírások”) részletesen szabályozza a törvényhozást és a kormány jogalkotását. A helyi jogalkotásra közvetlenül azonban csak egyetlen rendelkezés vonatkozik: a községek törvényi felhatalmazás alapján adóelőírásokat adhatnak ki. A fejezet egyéb rendelkezései csak közvetetten érintik az önkormányzati jogalkotást (például a kizárólagos törvényhozási tárgykörök felsorolása).¹³⁰

Ausztriában a községi önkormányzatoknak nincs önálló rendeletalkotási joguk, csak törvényben meghatározott körben, annak felhatalmazására bocsáthatnak ki általánosan kötelező normákat, helyi szabályrendeleteket (*Verordnung*).¹³¹ Az osztrák szövetségi alkotmány (*Bundes-Verfassungsgesetz*) csak egy kivételt ismer: saját feladatkörében eljárva minden község helyi rendészeti (*ortspolizeiliche*) előírásokat bocsáthat ki abból a célból, hogy a helyi közösség életét zavaró körülményeket megszüntesse, illetve elhárítsa. Az ilyen előírások megsértését a helyi szabályrendelet jogellenessé nyilváníthatja.¹³²

„A községeket saját hatáskörbe tartozó ügyekben megilleti a jog, hogy szabad elhatározás alapján helyi rendészeti célú szabályrendeleteket alkosson közvetlenül fenyegető, nem kívánt helyzetek elhárítására, illetve a már fennálló, a helyi közösség életét zavaró helyzetek megszüntetésére, és a rendeletek be nem tartásának közigazgatási szabálysértéssé nyilvánítására.”¹³³

A helyi közrendészeti szabályrendeletek megalkotásának kritériumai az alábbiak:

- a) a szabályozandó tárgykörnek a helyi önkormányzat saját feladat- és hatáskörébe kell tartoznia;
- b) a szabályozás az adott településen fennálló vagy közvetlenül fenyegető veszély elhárítását szolgálja;

¹²⁹ Vesd össze FAVOREU 2002, 385–445.

¹³⁰ Elérhető: www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

¹³¹ GAMPER 2011, 23.

¹³² KARA 1990, 326.

¹³³ Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánytörvénye 118. cikk (6) bek. Elérhető: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138 (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

- c) a szabályozott intézkedés alkalmas és arányos;
- d) a rendelet nem ellentétes szövetségi, tartományi törvénnyel vagy rendelettel.

A helyi önkormányzatoknak tehát lehetőségük van reagálni a településeken megvalósuló „negatív élethelyzetekre”, úgy is, ha erre a törvényalkotó nem adott speciális felhatalmazást. A legtipikusabb rendeleti tárgykörök: vízkorlátozás elrendelése, ebrendészeti előírások, közterületi alkoholfogyasztás tilalma stb. A helyi rendeletben szankciókat viszont tilos kiállításba helyezni, a negatív jogkövetkezmény nem lehet önkormányzati rendeleti szabályozás tárgya.¹³⁴

A rendészeti tárgyú rendeletek közvetlenül az Alkotmány rendelkezésén alapulnak, tulajdonképpen törvényi szabályokat egészítenek ki. Mindaddig hatályban maradhatnak, amíg adott tárgykörben nem születik magasabb szintű jogszabály. Az Osztrák Szövetségi Alkotmánybíróság kimondta ugyanakkor, hogy amennyiben a törvényhozó szándékosan nem szabályozott teljesen adott tárgykört, akkor a helyi önkormányzat hozhat kiegészítő jellegű helyi közrendvédelmi szabályokat.¹³⁵

A helyi önkormányzati testület *Svájcban* a szövetségi állam és a kantonok jogi előírásainak keretei között önállóan szabályozhat, azonban az egyének szabadságába és vagyonába csak abban a mértékben avatkozhat be, amennyiben e normatív jellegű beavatkozás nem eredményezi a köznyugalom és közrend megzavarását.¹³⁶

Belgiumban a községi tanács minden községi érdekű ügyet, illetve minden olyan ügyet szabályozhat, amelyet az arra jogosult felsőbb szintű állami szerv a községek hatáskörébe utalt.¹³⁷ Annak ellenére, hogy Belgiumot nem szokás a regionalizált államok közé sorolni, mindenképpen érdemes megvizsgálni a belga régiók jogállását és jogalkotó hatáskörét.

A régiókban közvetlenül választott tanácsok működnek, ezek tagjai választják meg a régiók kormányait. A régióknak nincs sui generis hatásköre, feladatait törvény állapíthatja meg. A regionális tanács a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek közül azokat, amelyek tekintetében erre a törvény felhatalmazza őket, önállóan szabályozhatják, kivéve az alábbiakat:

¹³⁴ SCHLÖGL 2007, 25.

¹³⁵ KISS 1998, 163.

¹³⁶ KISS 1998, 163.

¹³⁷ KISS 1998, 162–163.

- anyanyelvhasználat,
- helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre.¹³⁸

A régiók feladat- és hatáskörét megállapító törvény rendelkezhet úgy, hogy a regionális tanácsok törvényerejű jogszabályokat, úgynevezett dekrétumokat bocsáthatnak ki feladatkörükben. A dekrétum-kibocsátás rendjét a tanács maga szabályozhatja.¹³⁹ A francia és a flamand közösség tanácsai saját hatáskörükben törvényerejű rendelettel szabályozzák

- a kulturális ügyeket;
- az oktatást (kivéve: iskolakötelezettség, oklevelek megszerzésének feltételei, nyugdíjrendszer);
- a közösségek közötti együttműködést, ideértve a nemzetközi szerződések megkötését is hatáskörükbe tartozó ügyekben.

A francia és a flamand közösség tanácsai saját hatáskörökben törvényerejű rendelettel szabályozzák – a szövetségi törvényhozó kizárásával – a nyelvhasználatot az alábbi területeken: igazgatási ügyek, oktatás és munkaügyi kapcsolatok.¹⁴⁰

Belgiumban a közrend biztosításának a súlypontja az önkormányzati (községi) rendőrségekre esik. Az önkormányzati testületek határozzák meg a vonatkozó törvények és a királyi rendelkezések keretei között a községi rendőrségek létszámát, belső szervezetét, a rendőrök illetményét, a magasabb kinevezési hatáskörbe nem tartozó dolgozók felvételi, kinevezési és előléptetési rendjét.¹⁴¹ A helyi rendőrségek közbiztonsági és igazgatásrendészeti tevékenységének irányításában jelentős jogosítvánnyal rendelkezik a polgármester.¹⁴² A községi testületek belső igazgatási szabályokat és községi közrendbiztosító rendeleteket alkothatnak. Ezek a szabályozó aktusok nem lehetnek sem a törvényekkel, sem a felsőbb igazgatási sza-

¹³⁸ Belga Királyság Alkotmánya 39. szakasz. Elérhető: www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

¹³⁹ Belga Királyság Alkotmánya 134. szakasz. Elérhető: www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

¹⁴⁰ Belga Királyság Alkotmánya 127–129. szakasz. Elérhető: www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

¹⁴¹ SZIKINGER 1990, 1115.

¹⁴² FINSZTER 2005, 130.

bályrendeletekkel ellentétesek. Minden községi szabályozó aktust 48 órán belül fel kell terjeszteni felülvizsgálatra a tartományi tanácshoz.¹⁴³

2.2. A német (bajor) modell

2.2.1. A Grundgesetz vonatkozó rendelkezései

A német Szövetségi Alkotmánybíróság több döntésében is hangsúlyozta, hogy a jogalkotáshoz való jog az önkormányzás „magjához” tartozik,¹⁴⁴ illetve annak „lényeges eleme”,¹⁴⁵ mindazonáltal a rendeletalkotás anyagi értelemben is közigazgatási tevékenység.¹⁴⁶

A Szövetségi Alkotmánybíróság definiálta az autonóm jogalkotás fogalmát is, eszerint az ilyen típusú normaalkotás „társadalmi erők aktíválását jelenti abból a célból, hogy a társadalmi csoportoknak meghagyják azoknak az ügyeknek a saját felelősségre történő szabályozását, amelyek őket érintik, amelyeket ők tudnak a legjobban (»sachkundigsten«) megítélni, ezáltal lerövidítve a távolságot normaalkotó és normacímzett között”. Továbbá: „a törvényalkotó ezáltal mentesül az alól, hogy figyelembe vegye azokat a tárgyi és helyi különbségeket, amelyek számára nehezen felismerhetők, és amelyek változásaira egyébként sem tud kellő gyorsasággal reagálni.”¹⁴⁷

Megfigyelhető, hogy a német alkotmánybírósági gyakorlat meglehetősen sokat foglalkozott az önkormányzati jogalkotás olyan alapkérdéseivel, mint a helyi jogalkotás funkciója az állami jogalkotáson belül, a helyi jogalkotás viszonya az egyéb jogalkotó szervek tevékenységéhez, a törvényesség elvének érvényesülése a helyi jogalkotás során stb.

A helyi jogalkotás Németországban nem kizárólag önkormányzati feladatellátást jelent; megvan ugyan e „praktikus” funkciója is (a törvényhozó tehermentesítése), de általa megvalósul a jogállamiság egyik kiemelkedő társadalmi funkciója is, nevezetesen az „emberközeli” jogalkotás. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati jogalkotás alkalmas eszköz arra, hogy

¹⁴³ BALÁZS 1990, 531.

¹⁴⁴ BverfGE (Vorprüfungsausschuss) BVBl. 1982, 27 (28).

¹⁴⁵ BverfGE 33, 158.

¹⁴⁶ BverfGE 65, 283 (289); 78, 344 (348).

¹⁴⁷ BverfGE 33, 125 (156 f.). Az idézett jogszabályok a szerző fordításai.

a jogalkotói döntések valóban az érintettek bevonásával, érdekeik figyelembevételével születessenek meg.¹⁴⁸

A német szövetségi alaptörvény (a továbbiakban: Grundgesetz) 80. szakaszának 1. bekezdése kimondja, hogy „egy törvény felhatalmazhatja a szövetségi kormányt, a szövetségi minisztert és a tartomány kormányát rendelet (Verordnung) kibocsátására”. A felhatalmazásban közölni kell annak tartalmát, célját és terjedelmét. A rendeletben annak jogalapját is meg kell jelölni.

Németországban a „végrehajtó hatalom” e rendelkezés miatt csak törvényhozói felhatalmazás alapján bocsáthat ki jogszabályt (delegált jogalkotás). A kormánynak és a minisztereknek feladatkörükben sincs önálló rendeletalkotási joga. Kérdéses volt, vajon az idézett rendelkezés alkalmazható-e az önkormányzati jogalkotásra, hiszen ennek is lehet végrehajtási karaktere. A Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Grundgesetz idézett 80. szakaszának 1. bekezdése a helyi önkormányzatokra nem alkalmazható.¹⁴⁹ A helyi jogalkotáshoz való jognak ugyanis nem a végrehajtó hatalom a címzettje, hanem a „helyi közösség”.¹⁵⁰

A végrehajtó hatalom és a községek – a Grundgesetz keretei között – nem azonos kategóriák; az önkormányzatok az államszervezetben elfoglalt helyük alapján a végrehajtó hatalomhoz tartoznak – és ez a tény determinálja is a jogállásukat –, de a működésük nem ítélt meg teljes egészében a közigazgatás más rendszereire vonatkozó előírások alapján.

A községek más törvényi keretek között látják el feladatukat, gyakorolják hatásköreiket, mint a kormány vagy a miniszterek, és nem a törvényhozás helyett, hanem önállóan, a törvény előírásai alapján működnek.¹⁵¹ A képviselő-testület mindezek ellenére helyi rendelet kibocsátásakor is része marad a közigazgatásnak, természetesen nem gyakorol törvényhozó funkciókat.¹⁵² A községek rendeletalkotása az állami hatalommegosztás rendszerében tehát speciális közigazgatási tevékenység.¹⁵³

Abból a megállapításból, hogy a képviselő-testület – ahogy azt a Szövetségi Alkotmánybíróság expressis verbis kimondta – nem parlament,¹⁵⁴

¹⁴⁸ KISS 1998, 162.

¹⁴⁹ BverfGE 33, 125.

¹⁵⁰ BverwGE 6, 247 (251).

¹⁵¹ MEYER 1997, 26.

¹⁵² SCHRÖDER 1979, 40.

¹⁵³ BverfGE 65, 283.

¹⁵⁴ BverwGE 90, 359, 362.

az is következik, hogy a törvényhozónak kell biztosítania a polgárok jogainak védelmét az önkormányzatokkal szemben is. A törvények, azon túl, hogy meghatározzák a helyi jogalkotás kereteit, egyúttal biztosítják az egyének jogainak az érvényesülését is.

Az önkormányzatoknak – a német szakirodalomban kialakult uralkodó álláspont szerint – nincs, és nem is lehet semmiféle „természetjogi eredetű igényük” a jogalkotási hatáskörre vagy általában az önkormányzáshoz való jogra. A jogalkotási hatáskört a községek csak állami (alkotmányozói) jogi aktus által birtokolhatják.

Az önkormányzatok jogalkotási kompetenciája tehát egyrészt nem természetjogi eredetű és jellegű, másrészt nem is jelent megváltoztathatatlan, érinthetetlen önkormányzati tevékenységet.¹⁵⁵

Az önkormányzati jogalkotás az önkormányzatisághoz tartozik, és annak lényegi eleme helyi különbözőségek figyelembevétele, de az önkormányzás jogi fogalma nem foglalja magába a polgárok bevonásának kötelezettségét a „politikai eljárásba”, mivel az önkormányzás nem jelent többet a saját felelősségre történő feladatellátásnál. Mindebből az is következik, hogy maga az önkormányzás joga csak akkor jár a rendeletalkotás jogával is, ha ezt a törvényhozó a közigazgatási szervre ugyancsak ráruházta.

A Grundgesetz helyi önkormányzásra vonatkozó szabályai – ahogy erre már utaltam – minimumkövetelményt állítanak fel, ezek a rendelkezések úgynevezett „áthatoló normák” (*Durchgriffnormen*), amelyek a szövetségi és a tartományi törvényhozót, közigazgatást és igazságszolgáltatást mindenféle transzformáló aktus nélkül, közvetlenül kötik.¹⁵⁶

Az önkormányzáshoz való jogot tehát az alkotmányozó (törvényhozó) hatalom állapítja meg, az alkotmányban kerül meghatározásra, hogy az önkormányzás joga milyen és mennyire széles részjogosítványokat foglal magába. A rendeletalkotás joga is törvényi (alkotmányi) alapokon nyugszik: törvény határozza meg azt is, hogy az önkormányzatiságnak e részjogosítványa egyáltalán megilleti-e a községeket.

A Grundgesetz szabályozása alapján a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogáról a következőket állapíthatjuk meg:

- A rendeletalkotási jogot garantálja az alaptörvény.

¹⁵⁵ MEYER 1997, 17.

¹⁵⁶ BVerfGE 1, 167.

- A rendeletalkotási jog biztosításával a törvényhozó a saját hatáskörének egy részét ruházza az önkormányzatokra.
- A különböző helyi rendeletek eltérő tárgyak alapján eltérő jellegű jogalapot kívánnak meg, de jogalapot mindig szükséges.

Minden önkormányzati rendelet megkövetel egy magasabb rangú (*höherrangig*) jogalapot.¹⁵⁷ Ez a jogalap lehet a Grundgesetz generális felhatalmazása [28. szakasz (2) bek.], tartományi törvény vagy külön törvény speciális felhatalmazása. A rendelethez szükséges jogalapot a törvényhozó, a rendeleti szabályozás tárgya szerint, differenciáltan is megállapíthatja.

A megkívánt felhatalmazás megváltozása vagy hatályon kívül helyezése egyébként az arra alapított rendelet megváltoztatásával vagy hatályon kívül helyezésével járhat, mivel – a Bajor Alkotmánybíróság szerint – az új szabályozás hatálybalépésének időpontjában új anyagi jognak minősül, így minden olyan tényállásra és jogviszonyra alkalmazni kell, amely nem ment a korábbi jogi szabályozás „uralma” alatt teljesedésbe.¹⁵⁸

2.2.2. A bajor tartományi jog vonatkozó előírásai

A Bajor Községi Rendtartás (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, GO, a továbbiakban: BKörtl.) 23. szakasza rendelkezik a községek rendeletalkotásáról, illetve annak terjedelméről: „a községek saját ügyeik rendezésére rendeleteket bocsáthatnak ki.” Valamint hozzáteszi, hogy „az átruházott hatáskörbe tartozó feladatok szabályozása, a szankcionáló rendeletek (bewehrte Satzungen) és a szabálysértési rendeletek (Verordnungen) csak törvényben meghatározott esetekben megengedettek”.

A községek saját ügyeik szabályozására külön törvényi felhatalmazás nélkül is kibocsáthatnak helyi rendeleteket, az ilyen típusú rendeletalkotás jogszabályi alapja az alkotmány idézett szakasza.

Az átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben viszont a képviselő-testület csak akkor bocsáthat ki jogszabályt, ha erre külön törvény kifejezetten felhatalmazza. Az átruházott hatáskörbe tartozó ügyek, annak ellenére, hogy eredetileg állami „karakterűek”, az átruházással a községek feladat- és hatáskörébe kerülnek, és ebben az értelemben a saját hatáskörbe tartozó

¹⁵⁷ BayVerfGHE 15, 22, 25.

¹⁵⁸ BayVerfGHE 28, 41 (46).

ügyek.¹⁵⁹ A Szövetségi Közigazgatási Bíróság mindehhez hozzáfűzte, hogy a külön törvényi felhatalmazásnak annyira kell részletesnek lennie, hogy abból látható legyen, a helyi rendelet milyen tárgyakat érinthet.¹⁶⁰

A helyi önkormányzatok átruházott hatáskörébe tartozó ügyeket az állam (az államigazgatás) a saját szervein keresztül minden további nélkül maga is elláthatná, de az egyszerűség, a „polgárközeliség” követelménye és a praktikusság miatt a helyi önkormányzatokhoz telepíti azokat. A BKöort. több helyen is említi a rendeletalkotás lehetőségét, illetve kötelezettségét.

A rendeletminták alkalmazásának németországi gyakorlata azt mutatja, hogy a rendeletminta egyrésztől megkönnyíti a jogalkotási munkát, segít a helyi jog egységesítésében, és – a joggyakorlathoz és jogfejlődéshez történő fokozatos hozzáillesztésükkel – a jogbiztonságot is szolgálja. Másrésztől közvetetten az önkormányzás jogának nem jelentéktelen korlátozását is jelenti.

A helyi rendeletek kibocsátásánál gyakran bonyolult és meglehetősen speciális közigazgatási joganyagot kell alkalmazni, és sok önkormányzat nem rendelkezik az ezeknek a jogi kérdéseknek a megoldásához szükséges személyzettel, emiatt gyakran támaszkodnak a német képviselő-testületek a különböző rendeletmintákra. Ilyen rendeletmintákat Németországban az önkormányzati érdekszövetségek (*kommunale Spitzenverbände*), a minisztériumok, de ügyvédek is kidolgoznak. E rendeletminták tulajdonképpen a jogalkotás során használható segédeszközök.

A rendeletminták egy része kötelezően figyelembe veendő a helyi jogalkotás során, ilyenek például Bajorországban a tartományi belügyminiszter által kibocsátott költségvetési mintarendeletek. Az ilyen kötelező mintától való mindenfajta eltérés jogellenes és a rendelet érvénytelenségét vonja maga után.

Mivel ezek a rendeletminták nagyon komoly beavatkozást jelentenek az önkormányzati (jogalkotási) autonómiába, ezért csak külön törvényi felhatalmazással bocsáthatók ki. Egyébként a rendeletminták nem többek egyszerű ajánlásnál.¹⁶¹

Az alkotmányos alapjogok érvényesülésének különös jelentősége van azokkal az állami aktusokkal kapcsolatban, amelyek tárgya az alapjogok korlátozása. A törvényhozói „aktivitás” hozzájárul ezeknek a jogoknak

¹⁵⁹ BayVerfGHE, BayVBl. 1955, 25.

¹⁶⁰ BverwGE 6, 247, 251.

¹⁶¹ VOGELSANG–LÜBLING–JAHN 1997, 125.

a megvalósulásához, és a „szociális szolgáltató” jogállamban az alapvető „szabadságok” érvényesülésének biztosítása is az állam feladata.

A BKört. korábban idézett 23. szakaszából nem következik, hogy az önkormányzat beavatkozhat a polgárok alapjogaiba („szabadságába és tulajdonába”), például adók kivetésével. Az ilyen esetekben a helyi rendeleti szabályozás csak akkor megengedett, ha ezt különös törvényi felhatalmazás lehetővé teszi.¹⁶²

Ilyenkor a rendeletalkotás tárgyát mindig megfelelően meg kell határozni, ugyanis minél „mélyebbek” a rendelet beavatkozási lehetőségei az egyén alapjogaiba, annál pontosabban kell a szabályozás tárgyát és kereteit definiálni. Előfordulhat, hogy az állami felügyeletet gyakorló szerv előzetes engedélye szükséges az ilyen jellegű rendelet kibocsátásához, vagy a rendelet tervezetét a felügyeletet gyakorló szervnél előzetesen be kell mutatni.¹⁶³

A BKört. 24. szakaszának (1) bekezdése kimondja, hogy a községek rendeletben

- kötelezővé tehetik a közjó érdekében a vízellátáshoz, a csatornahálózathoz, a személyszállításhoz és más, a közegészséget szolgáló berendezésekhez való csatlakozást, ezek használatát, a vonatkozó törvényi előírásokat figyelembe véve,
- új építési telkekre kötelezővé tehetik a távhőszolgáltatáshoz való csatlakozást és ennek használatát, kivéve, ha az különleges építésiügyi okokból vagy a környezet védelme érdekében nem indokolt.

Az ilyen tartalmú rendeletek kétféleképpen avatkozhatnak be a polgárok tulajdonhoz való alkotmányos alapjogaiba:

- Kényszerhasználat (*Benutzungszwang*): A község területén az adott községi ellátórendszert kizárólagosan használni kell.
- Kényszerscatlakozás (*Anschlusszwang*): A telek tulajdonosának meg kell teremtenie azokat a technikai feltételeket, amelyek segítségével a kényszerhasználat realizálódhat. (Kényszerscatlakozás csak kényszerhasználattal együtt rendelhető el.)

¹⁶² BverwGE 6, 247, 251.

¹⁶³ SCHOLLER 1982, 555.

A kényszerhasználat és a kényszerscatlakozás elrendelhető a község területének egy részére is, ha az ellátórendszer csak ott elérhető, feltéve, hogy a rendszer kiterjesztése a maradék területre már el van tervezve.¹⁶⁴

A kényszerhasználat és a kényszerscatlakozás csak a közjó érdekében, tehát a község lakosainak érdekében rendelhető el.¹⁶⁵ Ezeknek az okoknak azonban sem elkerülhetetlennek, sem sürgősnek nem kell lenniük. Nem szükséges az sem, hogy minden egyes érintettnél a használathoz vagy a csatlakozáshoz fűződő közérdek fennálljon. A német tartományok községi törvényei a távhőellátáshoz történő kötelező csatlakozást vagy annak használatának elrendelését minden esetben közérdek fennállásához kötik, többségük emellett a közegészségügyi érdeket is a feltételek közé sorolja (az egyedüli kivétel Rheinland-Pfalz).¹⁶⁶

A Grundgesetz 14. szakaszának (1) bekezdése értelmében a „tulajdon és az öröklés joga biztosított”, és ezeknek az alapjogoknak a tartalmát és korlátait törvény állapítja meg. Ebből az is következik, hogy a tulajdonhoz való jogot csak törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján kiadott rendelet korlátozhatja.

Szövetségi törvény felhatalmazásának hiánya azonban nem zárja ki, hogy az önkormányzat egy, a tartományi törvényhozó által kibocsátott törvény felhatalmazása alapján rendeljen el – rendeletben – kényszerscatlakozást vagy kényszerhasználatot.¹⁶⁷

Az ilyen tartalmú rendeletekben elő lehet írni, hogy a tulajdonos tűrni köteles a víz-, a csatorna- és a távhővezetékek telkén történő átvezetését és lefektetését, ha ezekhez telkét csatlakoztatni köteles, gazdálkodásához ezeket felhasználja, vagy az ellátórendszerek igénybevételenek lehetősége a telek számára egyébként előnyös. A tűrés kötelezettség elenyészik viszont, ha az igénybevétel a telek tulajdonosát szükségtelenül vagy aránytalan módon terhelné.¹⁶⁸

A tűrés kötelezettség kifejezett rendeleti szabályozást kíván, és közvezetékek átvitelének és lefektetésének tűrését jelenti. Ezek a helyi rendeleti előírások egyéb tekintetben természetesen „alkotmánykonform” tartalmi meghatározást igényelnek.¹⁶⁹

¹⁶⁴ BayVerfGHE von 6. 3. 92.

¹⁶⁵ BayVerfGHE 16, 128.

¹⁶⁶ KNEMEYER 2000, 234–235.

¹⁶⁷ BayverwGE von 12. 7. 91; BayVBl 1992, 476.

¹⁶⁸ BKörtl. 24. szakasz (2) bek.

¹⁶⁹ BayVerfGHE (2. Senat) von 25. 7. 94; BayVBl 1995, 52.

A Bajor Alkotmánybíróság megállapította, hogy tisztán pénzügyi szempontok nem alapozhatják meg a vezetékek átvezetését más telkén új háznak a már meglévő rendszerhez történő rácsatlakoztatása érdekében.¹⁷⁰ Egy esetben a vezetékek átvezetését annak ellenére sem tartotta alkotmányos intézkedésnek ugyanez a bírói testület, hogy az átvezetés nélkül felmerülő többletköltségek magának az ügyben érintett ingatlanak a forgalmi értékét is meghaladták.¹⁷¹

Azok a rendeletek, amelyek a kényszercsatlakozást, a kényszerhasználatot vagy a községi tulajdon használatát szabályozzák, elrendelhetik, hogy ezeknek a rendeleteknek a végrehajtására felhatalmazott személy, a kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése céljából „megfelelő időben” a telek területére, épületbe, létesítménybe, lakásba vagy helyiségbe, a szükséges mértékig, beléphet.¹⁷² A belépési jog a rendeletben (és az alapjául szolgáló törvényben) meghatározott kötelezettségek teljesítésének ellenőrzését szolgálja.

A belépési jog a tulajdonhoz való jog mellett még a magánlakás sértetlenségéhez való jogot is korlátozza. [Grundgesetz 13. szakasz (1) bek.] A belépés alapfeltétele az is, hogy az arra feljogosított személy engedélyt kért a tulajdonostól a belépésre, kivéve, ha a késedelem veszéllyel járna. Ha a tulajdonos az engedélyt megtagadja, a belépési jog kényszer útján is gyakorolható, de ennek a rendjét is a helyi rendeletben kell szabályozni.¹⁷³

2.2.3. A rendeletalkotási eljárás

Helyi rendelet kibocsátásának joga a község (községsszövetség) mindenkori önkormányzati testületi szervét illeti meg: községekben a képviselő-testületet [BKörtl. 24. szakasz (1) bek. 1–3. pont], járásokban a járásgyűlést (lásd Landreisordnung für den Freistaat Bayern, Járási Rendtartás 22. sza-

¹⁷⁰ BayVerfGHE (4. Senat) von 3. 3. 97.

¹⁷¹ BayVerfGHE von 11. 7. 97, 4. ZS 97. 789.

¹⁷² BKörtl. 24. szakasz (1) bek. 1–3. pont.

¹⁷³ BayVerfGHE von 10. 4. 86; BayVBl. 1987, 21.

kasz)¹⁷⁴, körzetekben a körzetgyűlést (lásd Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Körzeti Rendtartás 22. szakasz).¹⁷⁵

A BKört. 32. szakaszának (2) bekezdése értelmében a képviselő-testület meghatározott ügycsoportok igazgatását vagy egyes ügyek elintézését ügydöntő bizottságokra ruházhatja. A rendeletalkotás joga főszabályként nem ruházható a bizottságokra. A BKört. a főszabály alól két kivételt tesz, mégpedig a településrendezési tervek és a helyi építésügyi szabályok elfogadása esetében.

A képviselő-testület általában az első polgármesterre is átruházhatja helyi ügyek önálló elintézésének jogát, de ez nem vonatkozik a rendeletalkotási hatáskörré.¹⁷⁶ A BKört. 37. szakasz (3) bekezdése értelmében ugyanis az első polgármester a képviselő-testület vagy bizottság helyett sürgős esetben intézkedéseket tehet.

A rendeletalkotási jog átruházásának tilalma alól a BKört. még egy kivételt megenged. Az átruházásnak egy különleges esete lehet, ha az önkormányzati vállalkozás vezető testületére ruházza a képviselő-testület a vállalat működésével kapcsolatos viszonyok rendeleti úton való szabályozásának a jogát.¹⁷⁷

Az önkormányzati rendeletalkotás az úgynevezett határozathozatali (*Beschlussfassung*) eljárás keretében történik. A BKört. 51. szakaszának (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a határozatait nyílt szavazással, az egyetértő szavazatok többségével hozza meg.

A rendeletek hatályosulásának formai követelményei tehát a következők:

- a) hatáskörrel rendelkező szerv meghozza a rendeletet;
- b) ha jogszabály előírja, kötelező a felügyeletet gyakorló szerv közreműködése (a felügyeletet gyakorló szerv közreműködése nélkül a rendelet nem léphet hatályba);

¹⁷⁴ Elérhető: www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayLKrO?AspxAutoDetectCookieSupport=1 (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

¹⁷⁵ Elérhető: www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBezO (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

¹⁷⁶ BKört. 37. szakasz (2) bek.

¹⁷⁷ BKört. 89. szakasz (2) bek.

- c) még ki nem hirdetett rendeletet az állami felügyeletet gyakorló szervnek előzetesen jóvá kell hagynia,¹⁷⁸ vagy azt ennek előzetesen be kell mutatni;
- d) az első polgármester általi aláírás;
- e) kihirdetés;¹⁷⁹
- f) hatályba léptetés.¹⁸⁰

A rendeletet az első polgármester aláírja, és azt a község hivatalos lapjában közzé kell tenni. Ha a községnek nincs hivatalos lapja, a rendeleteket a járásgyűlés vagy a járási hivatal (*Landratsamt*) hivatalos lapjában kell kihirdetni. A hivatalos kihirdetés úgy is megvalósítható, hogy a rendeletet a község hivatalában elhelyezik – a kihirdetésekre általában meghatározott helyre (hirdetőtábla) – vagy egy napilapban közlés útján nyilvánosságra hozzák.¹⁸¹

Hivatalos lapja csak a nagyobb városoknak van. A többi települési önkormányzat a jogszabályait általában különféle napilapokban hirdeti ki. Miután a napilapok a legkisebb településekre is eljutnak, azt lehet mondani, hogy a rendeletek kihirdetésének ez a formája – az uralkodó szakirodalmi álláspont szerint – lényegében ideálisnak nevezhető.

A rendelet-kibocsátás erősen formalizált eljárás. Ha az eljárás bármely mozzanata valamilyen hibát szenved, vagy az egyes eljárási mozzanatok sorrendjét nem tartják be, a rendelet nem léphet hatályba.¹⁸²

A formailag hibás, de tartalmában jogszerű rendelkezés megsemmisítése adott esetben még nagyobb hátránnyal is járhat, mint a hatályban

¹⁷⁸ Jóváhagyási kötelezettséget a BKört. vagy egyéb törvények akkor írnak elő, ha a meghatározott ügyek az önkormányzati érdekeket különösen érintik, vagy a tényállás, illetve a jogi problematika nehézsége miatt a felügyeletet gyakorló szerv átfogó ellenőrzése kívánatosnak tűnik. Ilyen rendeletek azok, amelyeket ex tunc kívánnak hatályba léptetni, illetve a kényszerhasználatot elrendelő rendeletek. Vessd össze PAGENKOPF 1975, 100.

¹⁷⁹ Azok a községek, amelyeknek nincs hivatalos lapjuk, vagy a szervezeti és működési szabályzatukban, vagy más határozatban rendelkezhetnek a rendeletek kihirdetéséről. [Verordnung über die amtliche Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen und von Rechtsvorschriften der Verwaltungsgemeinschaften, 1. § (1) bek.]

¹⁸⁰ Azok a rendeletek, amelyek ex tunc nem helyezhetők hatályba, legkorábban a kihirdetésüket követő napon léphetnek hatályba. [BKört. 26. szakasz (2) bek.]

¹⁸¹ BKört. 26. szakasz 2. bek.

¹⁸² BayVerfGHE vom 16. 3. 90; BayVBl 1991, 23 (24). BayVerfGHE vom 23. 7. 92; BayVBl 1993, 725 (726).

tartása. A képviselő-testület külön törvényi felhatalmazás nélkül is jogosult az eljárási hibákat azáltal orvosolni, hogy az eljárást a hibás eljárási mozzanattól újrakezdi, a következő állomásokat megismétlik, és a meghozott rendeletet ex tunc léptetik hatályba.¹⁸³ Azok a rendeletek viszont, amelyek a magasabb szintű jogszabály előírásába ütköznek, részben vagy egészben semmisek.¹⁸⁴

2.2.4. A helyi rendeletalkotás feletti állami felügyelet

A helyi rendeletalkotás effektív, törvényen alapuló korlátozása az önkormányzatok felett érvényesülő állami felügyelet. A községek az állami hatóságok felügyelete alatt állnak. Saját hatáskörük ellátása során az állam csak a községek törvényi kötelességeinek ellátását és a törvényi előírások betartását felügyeli. Átruházott hatáskör gyakorlása során a községek mindezen túlmenően a följük rendelt állami hatóságok utasításaihoz is kötve vannak.

A Szövetségi Alkotmánybíróság rámutat, hogy a helyi önkormányzatok állami felügyelete „a községeknek garantált jogok természetes ellensúlyát” jelentik.¹⁸⁵ A Bajor Alkotmánybíróság viszont ezzel összefüggésben arra figyelmeztet, hogy az állami felügyelet nem fejlődhet „beavatkozó felügyeletté”.¹⁸⁶

Az önkormányzat jogszerű működésének biztosításában a törvényességi felügyelet csak „tartálékfunkciót” jelent, így például ha az önkormányzat ellen harmadik személynek perlési lehetősége van, az állami felügyelet nem avatkozhat be. A felügyeletet gyakorló szervnek csak akkor szabad beavatkoznia az önkormányzat működésébe, ha ezt a közérdek megkívánja.

Annak ellenére, hogy a törvény szóhasználata egyértelműen a felügyeleti szerv belátására bízta, hogy alkalmaz-e felügyeleti eszközöket vagy sem, néhány szerző szerint a felügyeletet gyakorló hatóságnak törvénysértés esetén úgynevezett „intervenciós kötelezettsége” van az önkormányzat működésébe.¹⁸⁷

¹⁸³ SCHMIDT-ASSMANN 1981, 20.

¹⁸⁴ BayVerfGHE 16, 32, 38.

¹⁸⁵ BVerfGE 6, 104, 118.

¹⁸⁶ BayVBl. 1989, 237.

¹⁸⁷ Vesd össze KNEMEYER 1981, 268.

A BKört. szerint az állami felügyelet célja az, hogy tanácsadással segítsék a helyi önkormányzatokat feladataik ellátásában, támogassák, védjék a helyi közösségeket, valamint növeljék az önkormányzati szervek felelősségérzetét.¹⁸⁸

Az állami felügyeletnek tehát nem elsődleges célja a törvényes önkormányzati működés biztosítása. Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra töreksenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét is.

Az önálló hatáskörbe tartozó ügyekben az állami felügyelet csak törvényességi felügyeletet jelent, a törvényben meghatározott feladatok és kötelezettségek teljesítésének és az igazgatási tevékenység törvényességének felügyeletét.¹⁸⁹ Átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben a felügyelet (szakfelügyelet) kiterjed a „községi igazgatási mérlegelés alkalmazására is”. Az önkormányzati mérlegelést viszont csak azokban az ügyekben lehet felülvizsgálni, amelyekben „a közjó vagy magánszemély jogos igényei utasítást vagy döntést követelnek meg”.¹⁹⁰ A szövetségi kormány az alaptörvény alapján¹⁹¹ – szűk körben – utasítást adhat az önkormányzatoknak az átruházott hatáskör gyakorlására.¹⁹²

A törvényességi felügyelet tartalmaz preventív, korrigáló és represszív intézkedéseket egyaránt a következő jogokkal kapcsolatban:

- információkérés joga (A törvényességi felügyeletet ellátó hatóság jogosult bizonyos intézkedésekre avégett, hogy a község minden ügyéről tájékoztatást nyerjen, különösen létesítmények megtekintésére, az ügyvitel és a számvitel ellenőrzésére, akták bekérésére.);
- kifogásolási jog (A felügyeleti szerv kifogásolhatja a községnél annak bármely határozatát és intézkedését, kérheti annak megváltoztatását vagy megsemmisítését. Ha a község nem teljesíti vala-

¹⁸⁸ BKört. 108. szakasz.

¹⁸⁹ BKört. 109. szakasz (1) bek.

¹⁹⁰ KNEMEYER 2000, 298.

¹⁹¹ Erre az alaptörvény szerint két esetben van lehetőség. Az egyik, ha szövetségi törvény felhatalmazást ad a kormánynak, hogy a törvény végrehajtása céljából, különleges esetekben egyedi utasításokat adjon ki, a másik esetben a szövetségi kormány utasítást adhat a tartományi hatóságoknak olyan ügyben, amelynek elintézését a szövetségi állam a tartományi közigazgatásra átruházta. [Grundgesetz 84. szakasz (2) bek; 85. szakasz (3) bek.]

¹⁹² BKört. 109. szakasz (2) bek.

mely közjogi feladatát vagy kötelezettségét, a hatóság felszólíthatja annak elvégzésére.);¹⁹³

- aktuspótlási jog (Ha a község a részére megállapított határidőn belül nem hajtja végre a felügyeleti szerve rendelkezéseit, a felügyeleti hatóság a szükséges intézkedéseket a község helyett elrendelheti és végrehajthatja.);
- polgármester felhatalmazása (Ha az önkormányzati ügyvitel rendes menetét a képviselő-testület határozatképtelensége vagy a törvényességi felügyeletet ellátó hatóság rendelkezéseinek végre nem hajtása komolyan veszélyezteti, a hatóság felhatalmazhatja az első polgármestert, hogy a törvényellenes helyzet megszüntetéséig a község nevében járjon el. Ha mind az első, mind a további polgármesterek akadályoztatva vannak, vagy nem hajlandók a felhatalmazással élni, akkor a felügyeleti hatóság jár el a község nevében.);
- Ha a törvényellenes állapotot másképpen nem lehet megszüntetni, a tartományi kormány feloszlatja a képviselő-testületet, és új választást ír ki.¹⁹⁴

Az önkormányzati tárgyú törvényekben találhatók olyan rendelkezések is, amelyek bizonyos tárgyú rendeletek kibocsátását azok jelentősége, különösen problematikus tárgyi vagy jogi megítélése miatt a felügyeleti hatóság engedélyéhez kötik. Ilyenek például azok a rendeletek, amelyek helyi ellátórendszerhez való kötelező csatlakozást rendelnek el, vagy a visszaható hatályú rendeletek.¹⁹⁵

Az önkormányzati rendeletek kibocsátásának előzetes engedélyhez kötésén kívül arra is van példa, hogy a rendeletet – kihirdetése előtt – a törvényességi felügyeletet ellátó hatóságnak be kell mutatni [például a BKört. 65. szakaszának (2) bekezdése szerint a költségvetési rendeletet a tárgyév kezdete előtt legkésőbb egy hónappal meg kell küldeni a felügyeleti hatóságnak].

¹⁹³ A kifogásolási joggal kapcsolatban a SzövAB. rámutat, hogy a preventív állami felügyelet legfontosabb eszköze az önkormányzati döntésekhez nyújtott előzetes tanácsadás. (BVerfGE 58, 177, 195.)

¹⁹⁴ 111–114. szakasz.

¹⁹⁵ PAGENKOPF 1975, 100.

2.2.5. Következtetések

A helyi rendeletalkotást Németországban a saját felelősségre történő feladatellátás tipikus eszközének tekintik, ezért a rendeletalkotás joga szorosan kapcsolódik az önkormányzatiság garanciájához.¹⁹⁶ Az alkotmányos szabályoknak viszont önkormányzati döntésekkel szemben is biztosítania kell a polgárok jogainak érvényesülését. Ezért a közigazgatás (beleértve a helyi önkormányzatokat is) törvényi felhatalmazás nélkül nem avatkozhat be a polgárok jogaiba, azok a helyi rendeletek tehát, amelyek a polgárok jogait és szabadságát érintik, speciális törvényi felhatalmazás hiányában jogellenesek.¹⁹⁷ Ugyanis a törvény az egyedüli eszköz, amellyel be szabad avatkozni az emberek „tulajdonába és szabadságába”.¹⁹⁸

Mint ahogy a Szövetségi Közigazgatási Bíróság is megállapította, „a törvények által a polgároknak nyújtott, indokolt jogállami védelmet a rendeletalkotóval szemben is biztosítani kell”.¹⁹⁹ A rendeletalkotás joga által megvalósul a saját felelősségre történő problémamegoldás lehetősége. Megvalósulhat egy „önprogramozás”, amelyhez a helyi jogalkotó is kötvén van. Az önkormányzati rendeletek által megjelenítheti, definiálhatja magát, hiszen a helyi jogban a települési-térsvégi különlegességek is kifejeződésre juthatnak.²⁰⁰

A községek és a községsvösvétségek a rendeletalkotás lehetőségvél három központi fontosságvú területen élhetnek:²⁰¹

- a rendelet az önkormányzati „tömegigazgatás” generális-absztrakt szabályozása (például adóigazgatás, önkormányzati intézetek használata, helyi építésügv);
- az önkormányzati rendelet a helyi tervezésnek is fontos eszköze (például gazdaságv terv, területfejlesztés, területrendezés);
- az önkormányzati szervezet kialakításának is eszköze.

A bajor önkormányzatok saját felelősségv körébe tartozó – utasítástól mentes – hatásvkörébe tehát a belsv „alkotmány” meghatározása, a helyi

¹⁹⁶ SCHMIDT-ASSMANN 1999, 66.

¹⁹⁷ „A felhatalmazásnak annyira kell pontosnak lennie, hogy belőle kiderülvön, milyen tárgyakat érinthet a helyi jogalkotás.” (BVerwGE 6, 247.)

¹⁹⁸ FORSTHOFF 1973, 125.

¹⁹⁹ BVerwGE 90, 359, 362.

²⁰⁰ SCHMIDT-ASSMANN 1983, 182.

²⁰¹ PAGENKOPF 1975, 92.

tervezés és a községi tulajdon használati rendjének kialakítása tartozik.²⁰² A költségvetés és a szervezeti és működési rend kialakítása nem is igazán tekinthető a „helyi közösség ügyének”, mivel ezek a területek nem érintik az emberek életviszonyait. Egy szervezet cselekvőképességének azonban elengedhetetlen feltétele a szervezeti tagozódás (*Instrumentalisierung*) meghatározása.

A helyi rendeletalkotás általános vagy különös céljait nehéz kiolvasni a vonatkozó szövetségi vagy tartományi szintű jogi szabályozásból. Az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó törvényi jogalap – ellentétben a szűk értelemben vett végrehajtó hatalom jogalkotásától – azért nem részletezi az önkormányzati rendeletalkotás célját, tartalmát és terjedelmét, mert a jogalkotási autonómia éppen a helyi különbségek figyelembevételét hivatott elősegíteni, az olyan különbségeket, amelyeket a törvényhozó nem ismer, vagy amelyekkel nem is kíván foglalkozni. A rendeletalkotást pedig rendkívül megnehezítené és részben lehetetlenné is tenné, ha az önkormányzatoknak ugyanolyan részletes felhatalmazások alapján kellene eljárniuk, mint a kormánynak vagy a minisztereknek.²⁰³

A törvényalkotást és az önkormányzati rendeletalkotást az alábbiak szerint lehet egymástól elhatárolni:

- A helyi jogalkotás lényegében laikus jogalkotás.
- A képviselő-testületek sokkal erősebben kötöttek a magasabb rangú jogszabályokhoz, mint a törvényhozó.
- Eltérő a jogalkotási eljárás szabályozásának „intenzitása” is. A szövetségi parlament (*Bundestag*) törvényhozási eljárását az alaptörvénynek mindösszesen a 42. szakasza szabályozza a részletszabályokat a házszabály állapítja meg. A házszabály rendelkezéseinek megszegése azonban nem befolyásolja a törvény (vagy határozatok) érvényességét.
- Alapvetően eltérőek a központi és a helyi jogszabályok kihirdetésére vonatkozó szabályok.

Sem a törvényhozó, sem a helyi önkormányzat nem hagyhatja viszont figyelmen kívül a jogalkotás olyan alkotmányos elveit és garanciáit, amelyeknek feltétel nélkül érvényesülniük kell (érthetőség, diszkrimináció tilalma, arányosság stb.).

²⁰² SCHRÖDER 2000, Rn. 99.

²⁰³ KNEMEYER 2000, 97.

A német (bajor) önkormányzati rendeletek olyan jogi normák, amelyeket a hatáskörrel rendelkező autonóm önkormányzati szerv bocsát ki az érintettekre kötelező erővel, előre meg nem határozott számú esetre vonatkoznak, és határozatlan számú személyt érintenek.

A helyi önkormányzatok a saját ügyeiket szabályozhatják rendelettel. Saját ügyek alatt a saját és az átruházott feladat- és hatásköröket kell érteni. A helyi rendeletek kibocsátásának jogi alapja általában törvényi generálklauzula. A saját (önálló) feladat- és hatáskörbe tartozó ügyek szabályozásánál elegendő törvényi alap a felhatalmazás, kivéve, ha a polgárok szabadságát és tulajdonát érinti az ügy. Átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben külön törvényi felhatalmazás szükséges.

A helyi rendeletek kibocsátására a Grundgesetz 80. szakasza nem elegendő felhatalmazás, a helyi rendeletek és a felhatalmazó rendelkezés céljának meg kell egyeznie. A helyi rendeletek területi hatálya megegyezik a település illetékességi területével.

Különbséget teszünk kötelező, fakultatív, valamint jóváhagyáshoz kötött és úgynevezett szankcionáló helyi rendeletek között. Leggyakoribb helyi rendelettípusok a tartalmuk alapján a következők: kommunális szolgáltatások igénybevétele; helyi közszolgáltatásokhoz való kötelező csatlakozás; helyi közszolgáltatások kötelező használata; önkormányzati intézmények; költségvetés.

A helyi rendeleteket az önkormányzat testületi szervei bocsátják ki. Az uralkodó szakirodalmi álláspont szerint polgármester nem adhat ki önkormányzati rendeletet. A helyi rendeleteket alá kell írni, és hivatalos lapban vagy más megfelelő módon ki kell hirdetni; rendszerint kihirdetésüket követően egy héttel lépnek hatályba.²⁰⁴

2.3. Dél-európai modellek: regionalizáció a helyi jogalkotásban

Portugáliában a helyi önkormányzat saját szabályozó hatáskörrel rendelkezik, az alkotmányban, törvényben és a felügyeleti joggal rendelkező,

²⁰⁴ KNEMEYER 2000, 116–117.

magasabb szintű önkormányzatok rendelkezéseiben meghatározott keretek között.²⁰⁵

Az úgynevezett „regionalizált” államok (Spanyolország, Olaszország) alkotmányai részletesen szabályozzák a területi önkormányzatok (régiónok) jogalkotását, annak terjedelmét, eljárását és tárgyköreit, de „elhanyagolják” a községi jogalkotást.

A regionalizált államok által választott megoldások azt mutatják, hogy az önkormányzati jogalkotás súlypontja ezekben az országokban átkerült a községi szintről a területi szintre, olyannyira, hogy bizonyos – a községeket érintő – területszervezési ügyek is a választott regionális önkormányzatok hatáskörébe kerültek (például a községhatárok meghatározása). Ennek megfelelően sem a spanyol, sem az olasz alkotmány nem szól a községi jogalkotásról. Ez a megállapítás természetesen nem jelenti azt, hogy a községeknek ne lenne saját jogalkotási autonómiájuk. Az olasz községek szabályozhatják példának okáért szervezeti és működési rendjüket, a községi feladatok ellátásával kapcsolatos előírásokat és a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.²⁰⁶

Spanyolországban a régiót autonóm közösségként nevesíti az alkotmány. Mindenekelőtt az Alkotmány 2. szakasza kimondja, hogy az alaptörvény a spanyol nemzet megbonthatatlan egységén alapul, amely minden spanyol közös és oszthatatlan hazája. Az alkotmány azonban elismeri és biztosítja a nemzetiségek és régiók jogát az autonómiára és a közöttük lévő szolidaritást.²⁰⁷

Az Alkotmány 143. szakasza szerint azok az egymással határos provinciák, amelyeknek közös történelmi, kulturális és gazdasági jellemzői vannak, továbbá azok a szigetek és provinciák, amelyek történetileg egységet alkotnak, megszerzik az önkormányzás jogát.²⁰⁸

²⁰⁵ Portugál Köztársaság Alkotmánya 241. cikk. Elérhető: www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²⁰⁶ HALÁSZ 2003, 249

²⁰⁷ Elérhető: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²⁰⁸ A provinciák tanácsainak és a területükön lévő községek legalább kétharmadának együttesen kell kezdeményeznie az úgynevezett autonómia-eljárást. Meghatározott esetekben maga a Cortes is létrehozhat – törvénnyel – autonóm közösséget, de ez csak nemzeti érdekből történhet. Alkotmány 144. szakasz. Elérhető: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

Az autonóm közösségek az úgynevezett autonómia-statútumon alapulnak, amely azok alapvető szervezeti normája, és amelyet az állam saját jogrendjének integráns részének tekint. Az autonómia-statútumnak a következőket kell tartalmaznia:

- a közösség neve, amelynek a történelmi identitás szempontjából is megfelelőnek kell lennie;
- területének lehatárolása;
- önálló intézményeinek nevei, székhelyei, szervezete;
- az alkotmány keretei között átvett hatáskörök leírása.²⁰⁹

Az autonóm közösségek a következő hatáskörökkel rendelkezhetnek (lényegében ezek a feladat- és hatáskörök jelentik a régiók leglényegesebb jogalkotási tárgyköreit is): intézményi szervezetének meghatározása; a területükön fekvő községek határainak megváltoztatása; település- és területfejlesztés; közintézmények létesítése; vasutak és főutak fenntartása; mezőgazdaság; bányá- és erdőgazdálkodás; környezetvédelem; vízellátás; gazdaságfejlesztés; kultúra támogatása; a közösség nyelvének ápolása; turizmus; szociális és egészségügyi ellátás stb.²¹⁰

E felsorolásból is jól látható, hogy a feladat- és hatáskörök terén valódi és nem utolsósorban jól körülhatárolható „hatalommegosztás” (*„distribution of power”*) érvényesül a központi szervek és az autonóm közösségek között, de az autonóm közösségek között is diverzifikáltak bizonyos szintig a funkciók; ez azt jelenti, hogy egyes „különleges jogállású közösségek” a felsoroltakon túlmenően további fontos hatáskörökkel is rendelkeznek (például közrend fenntartása).²¹¹

Egyébiránt az Alkotmány felsorolja azokat a területeket is, amelyek az állami jogalkotás kizárólagos hatáskörébe tartoznak (például alapjogok, igazság-szolgáltatás, nemzetközi kapcsolatok, magánjogi törvényhozás stb.).²¹²

²⁰⁹ Alkotmány 147. szakasz (1)–(2) bek. Elérhető: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²¹⁰ Alkotmány 148. szakasz (1) bek. Elérhető: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²¹¹ GARCIA 1998, 674.

²¹² Alkotmány 149. szakasz (1) bek. Elérhető: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

A Cortes az állami hatáskörben lévő ügy ellátását az autonóm közösségek egyikére vagy mindegyikére átruházhatja. Ilyenkor a közösségek a felhatalmazó törvény keretei között bocsáthatnak ki jogszabályokat.²¹³

Az *Olasz Köztársaság* Alkotmányának 5. címe szabályozza a régiókat, a provinciákat és a községeket, amelyekre az Olasz Köztársaság területe tagozódik. A regionális önkormányzatok²¹⁴ saját feladat- és hatáskörükben, az államtörvényekben lefektetett elvek keretei között „törvényi rendelkezéseket” bocsáthatnak ki azzal a feltétellel, hogy azok nem állhatnak ellentétben a nemzet jólétével és más régiók érdekeivel.²¹⁵

Törvényi rendelkezések tárgyai az alábbi területek lehetnek: szervezeti és intézményi keretek kialakítása; községi határok meghatározása; helyi és területi rendőrség; kultúra és egészségügy; idegenforgalom; regionális érdekű vasutak; városépítés; regionális érdekű útépités, vízellátás; belső hajózás; ásvány- és termálforrások; mezőgazdaság, erdőgazdálkodás stb.²¹⁶ Ezeken túlmenően a köztársaság törvényei felhatalmazhatják a régiókat végrehajtási rendelkezések kibocsátására.²¹⁷

A községi (települési) önkormányzatok helyi szabályrendeletei a társadalmi élet és helyi igazgatás fontos aspektusait szabályozzák. A helyi előírások megsértőivel szemben közigazgatási szankciókat, bírságot helyezhetnek kilátásba. A helyi rendeleteket a provinciák mindegyikében megjelenő hivatalos lapban kell kihirdetni.²¹⁸

A városok szabályozási, szervezetalkotási és területszervezési autonómiával rendelkeznek. Utóbbi azt jelenti, hogy az önkormányzat

²¹³ Alkotmány 150. szakasz (1) bek. Elérhető: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²¹⁴ Az olasz régiók szervei a regionális gyűlés, a regionális kormány és utóbbi elnöke. A feladat- és hatáskörök címzettje a regionális gyűlés, amelynek törvénykezdeményezési joga is van. A régió végrehajtó szerve a kormány, az elnök képviseli a régiót, meghatározza a regionális politika irányát, valamint felelős a régió törvényei és rendeletei kihirdetéséért. Alkotmány 121. szakasz. Elérhető: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²¹⁵ Elérhető: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²¹⁶ Alkotmány 117. szakasz. Elérhető: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²¹⁷ Alkotmány 117. szakasz. Elérhető: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²¹⁸ MORENO MOLINA 2013, 26.

meghatározhatja a város kisebb területi egységeit. Ilyen például a kerület (*circoscrizione*), amely negyedekre (*quartiere*) és zónákra (*zona omogenea*) van felosztva.²¹⁹

Olaszországban minden régióknak van egy statútuma – hasonlóan Spanyolországhoz –, amely az alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban meghatározza a régió belső szervezetét. A statútum szabályozza továbbá

- a törvénykezdeményezési jog gyakorlását;
- a regionális törvényekről és közigazgatási aktusokról történő népszavazást;
- a regionális törvények és rendeletek kihirdetését.

A statútumot a regionális gyűlés abszolút többséggel fogadja el, jogszabályi formában. Az olasz kormánynak joga van a statútum kihirdetését követő 30 napon belül – alkotmányellenességre hivatkozva – azt az alkotmánybíróságnál megtámadni. A statútumról egyébként népszavazást kell tartani, ha azt a választópolgárok egy ötvenede vagy a regionális gyűlés tagjainak egy ötöde a kihirdetését követő három hónapon belül kéri.²²⁰

A regionális törvényeket be kell mutatni az állami felügyeletet ellátó szervnek, amelynek 30 napja van arra, hogy a kormány nevében kifogást emeljen. Ha a kormány arra a megállapításra jut, hogy a regionális törvény meghaladja a régió hatáskörét, illetve a nemzet vagy a többi régió érdekét sérti, visszautalhatja azt a nevezett határidőn belül a közgyűlésnek. Ha a közgyűlés újfent elfogadja abszolút többséggel a törvényt, a kormány a határozat kézhezvételét követően az Alkotmánybírósághoz fordulhat.²²¹

Végezetül az alkotmány felsorolja a régiókat, és kimondja, hogy a régió az érintett lakosság meghallgatása után saját törvénye által új községeket hozhat létre, megváltoztathatja határait és neveiket.²²² Meg kell azonban említeni azt is, hogy az olasz régiók pénzügyi függése a központi hatalomtól továbbra is erős maradt.²²³

²¹⁹ DRINÓCZI–MAZZO 2007, 176.

²²⁰ Alkotmány 123. szakasz. Elérhető: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²²¹ Alkotmány 127. szakasz. Elérhető: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²²² Bővebben: BRUCKER 2005, 45.; KAISER 2005, 70.

²²³ PÁLNÉ KOVÁCS 1999, 77.

2.4. Közép- és kelet-európai megoldások

Romániában a helyi önkormányzatok úgynevezett normatív jellegű határozatot hozhatnak feladatkörükben, például a szervezeti és működési rend (ebben a körben be kell tartani a vonatkozó kormányrendelet előírásait), a helyi közszolgáltatások biztosítása, az intézmények működtetése, illetve különböző típusú – gazdasági, fejlesztési, területrendezési – tervek tárgyában.²²⁴

A *Szlovák Köztársaság* Alkotmánya az önkormányzati jogalkotást meglehetősen szűk keretek közé szorítja. Eszerint a települési és a területi önkormányzat kibocsáthatnak általánosan kötelező rendeleteket

- a) az „állami igazgatás végrehajtásakor”;
- b) a saját területükre kiterjedő hatállyal;
- c) ha erre őket törvény felhatalmazza;
- d) de csak a törvényi felhatalmazás keretei között.²²⁵

Az átruházott hatáskörök gyakorlása során is jogosult a községi önkormányzat kötelező jogi normát kibocsátani, amelyek azonban különböznek az önkormányzati hatáskörben alkotott normáktól abban a tekintetben, hogy nem önkormányzati, hanem adminisztratív jellegűek. Ez az alapvető különbség abban ragadható meg, hogy míg az önkormányzati hatáskör gyakorlása során alkotott normák vonatkozásában az önkormányzat csupán az alkotmánynak és a törvényeknek van alárendelve, addig az átruházott (állami) hatáskörben alkotott normák esetében figyelembe kell venni a delegáló hatóságok jogi normáit és utasításait is.

A rendeleteknek az alkotmánnyal, valamint a törvényekkel való összhangja feletti kontroll az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Abban az esetben, ha a községi önkormányzat az ügyész tiltakozása ellenére a feltehetően törvénybe ütköző rendelkezéseket nem helyezi hatályon kívül, az ügyész a megfelelő bíróság előtt indítványozhatja a törvényt sértő rendelkezések megsemmisítését.²²⁶

²²⁴ VERESS 2002, 52.

²²⁵ Negyedik Főrend, 71. szakasz (2) bekezdés. Elérhető: www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²²⁶ Vesd össze PRUSÁK 2004, 102.

A kerületi önkormányzatok működésének középpontjában – hasonlóan a községi önkormányzatokhoz – a választópolgárok által megválasztott képviselő-testület áll. A testület kötelező jogi normákat, rendeleteket bocsát ki – többek között – az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás alapelveiről, a tartomány fejlesztési programjáról és költségvetéséről.

Lengyelország alkotmánya röviden ugyan, de utal az önkormányzati jogalkotásra (még hozzá „A jogforrások” elnevezésű negyedik fejezetében): „törvény alapján és annak keretei között a helyi önkormányzati szervek és az önkormányzati igazgatás területi szervei saját területi egységükön alkalmazandó jogszabályokat bocsáthatnak ki. A helyi jogszabályok elfogadására vonatkozó elveket és eljárásokat törvény határozza meg.” (94. cikk) E rendelkezés tulajdonképpen a helyi jogalkotás két fontos összetevőjére hívja fel a figyelmet, az egyik ezek közül a törvényesség követelménye, a másik a helyi jogszabályok korlátozott hatályossága.

A *Horvát Köztársaság* alkotmánya a helyi jogalkotási autonómia körében szintén arra hívja fel a figyelmet, hogy ez a hatáskör csak a törvény keretei között illeti meg az önkormányzatokat.²²⁷ A bizottságokat helyi önkormányzati rendelettel hozzák létre egy település, több kapcsolódó kisebb település vagy egy olyan nagyobb településrész, illetve városrész érdekében, amely más részekkel együtt speciális, elkülönült egységet (településrészt) alkot. A bizottság jogi személyiséggel rendelkezik, de érdekes módon a jog meghagyta a településeknek és városoknak azt a döntési lehetőséget, hogy a hatáskörét rendelettel határozzák meg.

A *Cseh Köztársaság* Alkotmányának ötödik fejezete („A helyi önkormányzatok”) viszonylag részletesen rendelkezik a helyi önkormányzatokról, de a helyi jogalkotásnak mindössze egyetlen mondatot szentel: „a képviselők hatáskörük keretein belül általánosan kötelező rendeleteket adhatnak ki”.²²⁸ Az önkormányzati feladatok alapvetően a községi érdekek biztosításához, illetve az állampolgárok szükségleteinek kielégítéséhez kapcsolódnak, ezeket autonóm módon intézik a községi önkormányzatok.²²⁹ Ez azt jelenti,

²²⁷ ZELLER 2007, 521.

²²⁸ 104. cikk (3) bekezdés. Elérhető: www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm. (A letöltés ideje: 2020. 03. 23.)

²²⁹ HORÁKOVA 2007, 35.

hogy hatáskörükben eljárva jogosultak kötelező magatartási szabályt előíró rendeletek kibocsátására, amelyek megalkotásánál csupán az alkotmány, a törvények és a törvények végrehajtása érdekében hozott egyéb jogszabályok rendelkezéseire kell tekintettel lenniük.²³⁰

Ezzel szemben az úgynevezett delegált hatáskörök gyakorlása során állam(igazgatás)i feladatok átruházásáról van szó, lényegében a dekoncentráció elvének érvényre juttatása érdekében.²³¹ Szükséges megjegyezni, hogy ekkor is megilleti a normaalkotási jog az önkormányzatokat, ilyenkor azonban – a fentiekén túl – a központi államigazgatási szervek iránymutatásait, utasításait és az általuk alkotott valamennyi normát szem előtt kell tartani a helyi jogalkotási eljárás során.²³²

Oroszországban helyi jelentőségű ügyekben úgynevezett helyi jogi aktusok bocsáthatók ki a lakosság valamely intézményesített döntése révén közvetlenül vagy a helyi önkormányzat, illetve annak jogi személyiséggel és erre vonatkozó felhatalmazással rendelkező szervezetei révén. Lényeges, hogy a helyi önkormányzatok, illetve ezek szervei állam(igazgatás)i feladatokat is elláthatnak, s ezekre vonatkozóan is helyi szabályozással élhetnek, ám csak akkor és olyan mértékben, amikor és amennyiben a magasabb szintű (állami) jogszabályok konkrét felhatalmazást is adnak az átadott állami feladat végrehajtásának részletesebb szabályozására.²³³

A helyi önkormányzat normatív aktusával ellentétesnek mutatózó felsőbb jogszabály – feltéve, hogy az alkotmányban vagy egyéb törvényben rögzített szabadságot, önkormányzati alapjogot sért – a külön jogszabályban meghatározott (bírói) fórum előtt megtámadható, alkotmányellenesség jogcímén. A törvény megteremti a helyi önkormányzatok közötti intézményesített együttműködés elvi kereteit, lehetővé téve az egyesüléseket, illetve különböző társulások létesítését – az egyes önkormányzatok érdekeinek és a legtágabban vett közérdeknek az egyidejű figyelembevétele mellett.

Mindkét említett kategórián (helyi jelentőségű ügyek és helyi jelentőségű ügynek nem minősülő – de döntési lehetőséget biztosító – ügytípusok) belül jelentős különbségek mutatkoznak az egyes helyi önkormányzati tí-

²³⁰ Egyebek mellett a lakhatás biztosítása, bizonyos egészségügyi ellátások és a közlekedés megszervezése minősül önkormányzati feladatnak.

²³¹ DUŠAN 2004, 49.

²³² BENCsik et al. 2012, 101.

²³³ RIXER 2012, 73.

pusok tekintetében.²³⁴ A törvény tételesen felsorolja azokat a hatásköröket is, amelyekkel az egyes önkormányzatok rendelkeznek a helyi jelentőségű ügyekkel összefüggésben, így külön kitér a helyi jogi aktusok kiadásának lehetőségére.

Az önkormányzat vezetője megválasztható közvetlenül vagy a képviselői szerv által. Feladat- és hatáskörei pontosan rögzítettek: például ő képviseli az önkormányzatot más önkormányzatok, az állami szervek stb. felé; jogosult normatív jogi aktusok kiadására; feladata az egyéb önkormányzati szervek által kiadott normatív aktusok aláírása, illetve ellenjegyzése; továbbá joga, hogy a képviselői szervet bármikor – rendkívüli esetben azonnal is – összehívja.²³⁵

2.5. Európán kívül: helyi jogalkotás Észak-Amerikában

„Az *Egyesült Államokban* a helyi önkormányzatokat a szövetségi tagállamok hozzák létre. A szövetségi alkotmány nem tér ki a helyhatóságokra, így az egyes államok törvényhozása teljes autoritással rendelkezik a helyi önkormányzatok szervezete és funkciói tekintetében. Ezt a felfogást erősíti meg az úgynevezett Dillon-szabály (Dillon’s Rule) 1868-ból, amely szerint az állami törvényhozás »lehel életet« a városi testületekbe, amelyek e nélkül nem létezhetnek.

A Dillon-szabály lényege, hogy az amerikai jog vitathatatlan és általános kiindulási pontja az, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag bizonyos hatásköröket gyakorolhatnak, és semmi más: azokat, amelyeket a jog *expressis verbis* meghatároz, másodsor azokat, amelyek szükségszerűen beleértendők az *expressis verbis* garantált hatáskörökbe, harmadsor azokat a hatásköröket, amelyek az önkormányzat kinyilvánított céljainak a végrehajtásához elengedhetetlenek. Ehhez képest a Home Rule meghatározása lényegesen nehezebb, nincs is egységes fogalma az USA-ban. A koncepció lényege, hogy az önkormányzatnak megvan az a képessége, hogy eljárhat mindazon ügyekben, amely nem minősül állami érdekűnek

²³⁴ RIXER 2012, 75.

²³⁵ RIXER 2012, 76.

a szövetségi jog, tagállami alkotmányi előírás, kezdeményezés, vagy referendum által.²³⁶

A helyi önkormányzatok az állami törvényhozás által megszabott kereteken belül gyakorolhatják jogosítványukat, kivéve az úgynevezett home rule városokat (Home Rule city). Az egyes önkormányzatok chartert (városi oklevelet) kapnak, amely ténylegesen a település alkotmánya. A nagyobb városok számos államban tágabb autonómiával rendelkeznek az úgynevezett home rule charterben foglalt felhatalmazásnak köszönhetően. A szabály lényege tehát gyakorlatilag a Dillon-szabály fordítottja, nevezetesen, hogy a település bármit megtehet, ami nem ütközik állami jogszabályba vagy saját alkotmányába.”²³⁷

A Dillon-szabályt egyébként 39 szövetségi állam követi, de példának okáért Wyoming állam alkotmánya is biztosítja a települések számára a home rule hatáskört: azok meghatározhatják helyi ügyeiket, a helyi igazgatást, általánosan kötelező szabályokat alkothatnak, előírhatják az önkormányzat eladósodottságának a mértékét. A megyéknek viszont ilyen jogalkotási hatásköre ebben a szövetségi államban nincs. A települések sem szabályozhatnak olyan tárgyat, amelynél az állami szabályozás kimerítő, vagy mindenki számára egyöntetűen kell érvényesülnie. A helyi jogszabály természetesen nem lehet ellentétes az állami joggal, ellenkező esetben a helyi rendelet érvénytelen.²³⁸

A települési önkormányzatok és a megyei önkormányzatok minden szövetségi tagállamban megtalálhatók, de szervezetük és funkcióik között jelentős eltéréseket is találunk. A feladat- és hatáskörök oldaláról – nagyon általánosítva és leegyszerűsítve – azt mondhatjuk, hogy a kisebb települések (town, township) tipikusan település-üzemeltetést végeznek (például helyi közutak fenntartása), míg a megyék (county) közösségi szolgáltatásokat biztosítanak a helyi lakosság számára.²³⁹

Az Amerikai Egyesült Államokban a helyi jogalkotás marginális szerepet kap, az amerikai jogelmélet egyébként is – hagyományosan – „mostohán” bánik a helyi önkormányzatok szerepével. Az uralkodónak tekinthető közjogi gondolkodás az állami hatóságok kinyújtott karjaként tekintett a helyi önkormányzatokra. Ez a felfogás mára sokat finomodott, de a mai

²³⁶ RICHARDSON 2014, 595.

²³⁷ JÓZSA 1997, 30.

²³⁸ ROMERO 2010, 465.

²³⁹ ROZENCRAZ et al. 1982, 144–145.

napig meghatározó kiindulási pont.²⁴⁰ Jellemző, hogy az önkormányzati jogalkotásra (szövetségi tagállami) törvények és bírósági gyakorlat egyaránt vonatkozik.

Texas állam önkormányzati törvénye például úgy fogalmaz, hogy „a városok (»cities«) kibocsáthatnak rendeletet vagy rendészeti előírást (»police regulation«) a jó kormányzás, béke, rend és kereskedelem érdekében, ha az szükséges a város számára biztosított közhatalom gyakorlásához”.²⁴¹ A texasi felsőbbbírósági gyakorlat az 5000 lakos feletti településeket (úgynevezett „home rule city”) tekinti „teljes jogú önkormányzatoknak” („full power of self-government”), jogalkotási szempontból is.

A helyi közhatalom gyakorlásának feltétele, hogy a „home rule city” alapszabályában, az úgynevezett „charter”-ban a település kifejezetten rendelkezzen azokról a feladat- és hatáskörökről, amelyek segítségével a város (5000 lakos feletti település) a céljait meg kívánja valósítani, beleértve a jogalkotási hatásköröket is. Ezek az előírások egyébként a texasi városokban nagyon hasonlóak: „a település akkor szabályoz rendelettel, ha az a város kormányzása, érdeke, jóléte, közrendje, vagy a lakosok jóléte, egészsége, erkölce, kényelme vagy biztonsága miatt szükséges”.²⁴²

Bármely típusú texasi település szabályozhatja viszont az úgynevezett „ártalmakat” („nuisances”), amelyek tartalmát a bírósági gyakorlat alakította ki: például egy olajkút fűrésát általánosságban nem tekintik „ártalomnak”, de adott településen lehetnek olyan egyedi körülmények (például ha lakott területen történne), amelyek miatt ott már „ártalomnak” minősül, és emiatt helyben szabályozható. A helyi kutak fűrése, az ivóvíz szivattyúzása, felszínre hozatala és ennek használata viszont minden további nélkül az „ártalom” körébe tartozik.²⁴³

A helyi önkormányzatok jogalkotásának egyik legfontosabb általános korlátozása az USA-ban az úgynevezett „implied preemption” („beleértett előfoglalás”) doktrína. Ez az elv azt jelenti, hogy az állami törvények és rendeletek mindaddig magukban foglalják a helyi szabályozást is, amíg megfelelő gyakorlati okok miatt fenntartható az általános (állami szintű) szabályozás adott tárgy körben.

²⁴⁰ RODRIGUEZ 2001, 631.

²⁴¹ Texas Local Government Code 51.001. szakasz. Elérhető: <https://statutes.capitol.texas.gov/?link=LG> (A letöltés ideje: 2020. 03. 24).

²⁴² CROW 2014, 4.

²⁴³ CROW 2014, 5–7.

Egyszerűbben fogalmazva: ha központi (állami) jogszabályok az adott tárgykört rendezik, akkor úgy kell tekinteni, hogy „elfoglalták” azt a szabályozási területet az önkormányzati jogalkotás elől. Ez az egyébként a bírósági gyakorlat által kimunkált doktrína számos negatív következményt produkált: utal a helyi önkormányzatok nem megfelelő bírósági védelmére, és kényszerítően hat a helyi akaratformálásra, innovációra.²⁴⁴

A Coloradói Legfelsőbb Bíróság szerint az „előfoglalás” kimondásához négy körülmény vizsgálata szükséges:

1. szükséges-e állami szintű egységes szabályozás adott tárgyban;
2. lehet-e a helyi szabályozásnak extraterritoriális (a települési határon túlnyúló) hatása;
3. szabályozási tárgya hagyományosan állam vagy önkormányzat által igazgatott („governed”);
4. Colorado Alkotmánya állami vagy önkormányzati szabályozásra utalja-e az ügyet.²⁴⁵

A „beleértett előfoglalást” úgy is értelmezik a vonatkozó bírósági gyakorlat alapján, mint az egyébként széles körű helyi (jogalkotási) autonómiának a természetes korlátozását: a helyi önkormányzat szabályozhatja az adott tárgykört akkor is, ha az állami jog már szabályozta, feltéve, hogy nem történt kifejezett („by express language”) előfoglalás, a helyi jog észszerű („reasonable”) és nem ellentétes az országos joggal, hanem kiegészíti azt.

Példának okáért a Wisconsin Supreme Court 1952-ben egyik ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy a legtöbb helyi ügynek van állami vonatkozása (statewide effect). Ha az adott tevékenységnek helyi ügy jellege kimagasló (the local affairs aspect of the activity is paramount), ebben az esetben a helyi jogszabály eltérhet az állami jogtól, de a törvényhozó rendelkezhet úgy, hogy az adott ügy állami vonatkozású, emiatt a helyi önkormányzat nem járhat el ellentétes módon.²⁴⁶

Az amerikai helyi önkormányzatok jogalkotási területei tipikusan a következők: helyi egészségügy, települési közbiztonság, szociális ellátás; helyi közrend (helyi magatartásszabályok); jogi feltételek szabályozása olyan megállapodások, franchise-ok, engedélyek esetében, amelyekben a helyi önkormányzat érintett fél; településfejlesztés; szervezeti és működési rend;

²⁴⁴ RODRIGUEZ 2001, 632.

²⁴⁵ RICHARDSON 2014, 609.

²⁴⁶ SOLHEIM 1975, 843.

önkormányzati pénzügyek és gazdálkodás; építésügy. A helyi önkormányzat rendeletben szabályozhatja továbbá, hogy mekkora pénzügyi forrásokra van szüksége, és azt milyen módon kívánja a maga számára biztosítani, de nincs önálló jogköre sem adót kivetni, sem hitelt felvenni.²⁴⁷

2014-ben több mint 400 helyi önkormányzat írt elő korlátozást vagy tilalmat a hidraulikus törés vagy rétegrepesztés (hydraulic fracturing) nevezetű bányászati eljárás helyi alkalmazására. Ebből több mint 200 helyi rendeletet New York államban adtak ki. Ezek a helyi rendeletek több esetben bíróság elé kerültek, azzal a kifogással, hogy a helyi önkormányzat túllépte jogalkotási hatáskörét.

A probléma több okra is visszavezethető. Mivel nincs kifejezett törvényi szabályozás a helyi önkormányzatok hatáskörére, így felmerül mind a Dillon-szabály, mind a Home Rule elv alkalmazhatósága is. Másrészt több helyi önkormányzat úgynevezett „zoning” rendelet elfogadásával hivatkozott jogalkotási hatáskörére. A „zoning” olyan jogalkotási jogkör, amely még az 1926-os Standard State Zoning Enabling Acten alapul, lényege, hogy a helyi önkormányzatok rendeletben meghatározhatják, hogy területükön vagy annak egy részén (egy zónában) a közjó előmozdítása érdekében milyen épített infrastruktúra létesíthető.²⁴⁸

A hidraulikus törés helyi tiltásával kapcsolatos ítéletek egyébként egyes képet mutatnak. 2013 végén a New York-i Fellebbviteli Bíróság fenntartotta a helyi tilalmat, míg 2014-ben Colorado államban egy helyi bíróság azt törölte, hasonlóan egy West Virginia-i helyi bíróság 2011-es döntéséhez. Természetesen a bíróságok több esetben hivatkoztak a preemptionre is.²⁴⁹

A megoldást többben az 1996-os Federal Telecommunications Act analógiával történő alkalmazásában látják, ugyanis e törvény pontosan kijelöli a cellás kommunikációs antennatornyok elhelyezésével kapcsolatos helyi és országos hatásköröket. Ez alapján a helyi önkormányzatok nem alkothatnak olyan rendeletet, amely tiltja az adott településen cellás kommunikációs antennatornyok építését.²⁵⁰

Kanadában a Local Government Act (2015) részletesen szabályozza a helyi rendeletalkotás egyes kérdéseit (10. és 12. fejezet). A 335. szakasz felhatal-

²⁴⁷ BAKER 1957, 142–143.

²⁴⁸ RICHARDSON 2014, 595.

²⁴⁹ RICHARDSON 2014, 595.

²⁵⁰ RICHARDSON 2014, 595.

mazza a helyi önkormányzatokat, hogy a közösségi szolgáltatások egyes kérdéseit helyi rendeletben szabályozzák. A 342. szakasz szerint a helyi rendelet a törvényességi felügyeletet gyakorló engedélye nélkül nem léphet hatályba.²⁵¹

A helyi képviselő-testület rendeletében megfogalmazhat olyan esküt vagy fogadalmat (akár többfélét is), amelynek letétele a helyi tisztviselők által szükséges a hivatalba lépéshez. Helyi szabályok hiányában más jogszabály által tartalmazott esküt vagy fogadalmat kell letenni. [202 (5)–(6) bek.] A helyi képviselő-testület rendeletben szabályozza saját, illetve bizottságai működésének az általános eljárási szabályait, ideértve azt is, hogy a testület és bizottság ülését megelőzően milyen módon és mikor kell előzetesen értesíteni a helyi lakosságot az ülés idejéről és helyszínéről. [221 (1) bek.] A helyi képviselő-testület legalább 2/3-os többséggel elfogadott rendeletben átruházhatja (delegálhatja) feladat- és hatáskörét bizottságára, kivéve a rendeletalkotást. [228 (2) (a), 230 (1)]²⁵²

Az 1881-es települési törvényig visszavezethető szabály, hogy a helyben lakók, illetve „érintettség esetén” nem helyi lakosok is, bírósághoz fordulhatnak abból a célból, hogy a bíróság nyilvánítsa semmisé (quashing) a helyi rendeletet törvénysértés miatt.²⁵³ Ennek a jogintézménynek az egyik eredménye az, hogy a helyi jogalkotás alkotmányosságának megítélése, terjedelmének kijelölése, egyes tárgyköreinek meghatározása jelentős részben a bírói gyakorlaton, bírói ítéleteken, precedenseken alapul. Általános feltétel, hogy a helyi jogszabályok megalkotására legyen az önkormányzatnak törvényes felhatalmazása, így a helyi jogalkotás eredménye lényegében törvényi rendelkezés. A helyi rendeletek – a közszolgáltatások szabályozásán kívül – főként a helyi kereskedelemmel kapcsolatos kérdéseket (engedélyezés, hétköznapi nyitvatartás, vasárnapi nyitvatartás) rendezik, de példának okáért nincs lehetőségük a helyi állattartás rendjét szabályozni rendeletben.²⁵⁴

²⁵¹ Elérhető: www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/r15001_00 (A letöltés ideje: 2020. 03. 24).

²⁵² Elérhető: www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/r15001_00 (A letöltés ideje: 2020. 03. 24).

²⁵³ DE VILERS 2006, 43.

²⁵⁴ HARVEY 1976, 266.

2.6. Tanulságok, következtetések

Az önkormányzati jogalkotásra, hasonlóan a helyi önkormányzatisághoz általában, nincs egységes séma. Bizonyos tendenciák, általános következtetések viszont levonhatók, azzal a megjegyzéssel, hogy a kitapintható hasonlóságok mellett az egyes országok megoldásai közötti eltérések is jelentősek lehetnek.

A helyi jogalkotás a törvény (az alkotmány) keretei között valósulhat meg. Előfordul, hogy a „törvény elsődlegességének” az elve kiegészül azzal a követelménnyel is, hogy a helyi rendelet semmilyen más („magasabb szintű”) jogszabállyal nem lehet ellentétes. A törvényi alap, a törvényi felhatalmazás megléte, a helyi rendelet visszavezethetősége törvényi rendelkezésre általános elvárásnak tekinthető.

A helyi önkormányzati rendeletek szabályozási tárgyai rendkívül változatosak. A tárgyak általános vagy speciális törvényi szabályozás függvényei. Ezek a tárgykörök kapcsolódhatnak a helyi közügy fogalmához (tartalma országonként változó!), a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköréhez (országonként változó!), illetve az önkormányzati szervezetrendszer felépítéséhez, az egyes önkormányzati szintekhez (országonként változó!).

A kulcsszó minden vizsgált országban a helyi közügy (local affair, örtliche Angelegenheit), viszont a helyi közügy fogalma alatt más-más tárgyakat határozhat meg az adott ország alkotmánya vagy törvényhozása. Itt is jelentős eltéréseket találunk, de a helyi önkormányzat szervezetének, működésének a meghatározását, szabályozását minden vizsgált ország törvényhozása szabályozható/szabályozandó helyi közügynek minősíti.

A helyi jogalkotás jelentősége a nemzeti jogalkotáson belül egyik vizsgált országban sem meghatározó, de a helyi joganyag sehol sem minősíthető nélkülözhetőnek sem. Annak ellenére, hogy a helyi jogalkotási autonómia szélesítése az általános értelemben vett állami jogalkotás társadalmasításának – elméletileg – legkézenfekvőbb eszköze lehetne, nos, ez a vizsgált országokban egyáltalán nem jellemző. A társadalmi részvétel periférikus a partikuláris jogalkotásban. Kivéve talán az Egyesült Államok New England elnevezésű területi egységét, ahol a townshiprendszer olyan formában valósul meg, hogy a szavazópolgárok az önkormányzati testület ülésén hagyományosan részt vesznek/vehetnek, ott hozzászólhatnak a napirendi pontokhoz, kérdéseket tehetnek fel, javaslatokat, kezdeményezéseket fogalmazhatnak meg, sőt – ilyen módon – közvetlenül

segíthetnek az új helyi jogszabályok megalkotásában, elfogadásában. Nem véletlenül aposztrofálják ezeket a városi gyűléseket az amerikai közvetlen demokrácia megvalósulásának legjobb példájaként.²⁵⁵

Eltérő hangsúllyal ugyan, de valamennyi vizsgált önkormányzati rendszerre vonatkozó joganyag, joggyakorlat vagy jogirodalom utal rá, vagy egyenesen hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok állami önkormányzatok, az állami szervezetrendszer részét képezik, a helyi jogalkotás ennek megfelelően állami (kiegészítő jellegű) jogalkotás, amit következetesen el kell választani a törvényalkotástól, illetve a végrehajtó hatalom más jogalkotó szerveinek normatív tevékenységétől. Másrészt ez adja a helyi jogalkotás felett mindenhol kialakított államigazgatási – általában kizárólag törvényességi – kontroll létjogosultságát, elméleti alapját.

A vizsgált országok helyi önkormányzatai a szabályozási tárgykörök széles spektrumán alkotnak helyi jogszabályokat, legyen a tárgy szervezeti és működési rend, településüzemeltetés, helyi közszolgáltatás, helyi adóztatás vagy éppen rendészeti jellegű szabályozás. Az azonban megfigyelhető, hogy az itt felsorolt szabályozási tárgyak egyszerre – általában – nem találhatók meg az adott ország helyi önkormányzatainak jogalkotási hatáskörében. Szeparáltan, országonként viszont mindegyikre találunk példát.

²⁵⁵ ROZENCRAZ et al. 1982, 143.

Vákát oldal

3. Az integritás, a korrupciómegelőzés és a közszolgálati etika helyi szabályozottsága

3.1. Alapfogalmak

A korrupció fogalmának tisztázása nem könnyű feladat, ugyanis keverednek jogi, szociológiai és gazdasági definíciók, meghatározási módok. A jogi szempontú megközelítés a legszűkebb ezek közül. Ennek megfelelően korrupcióról akkor beszélhetünk, ha megvalósul korrupciós bűncselekmény.

Annak ellenére tehát, hogy a korrupció fogalmát többé-kevésbé egységesen lehet vizsgálni, lehetnek különbségek a definiálásban, attól függően, hogy a korrupciónak mely – káros – következményét emeljük ki és tesszük vizsgálódásaink középpontjába.²⁵⁶

Ebben az értelemben tehát korrupció az, ami a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) XXVII. fejezetén belüli tényállásoknak megfelel, és ezeken túlmenően minden olyan társadalmi jelenség, amely során valaki a rábízott hatalommal magán- vagy csoportelőny érdekében visszaél.

Ehhez képest az integritás körében felmerülő korrupció fogalma tágabb értelmű. Az *integritás* – expressis verbis – a sértetlenségre, feddhetetlenségre, a megvesztegethetetlenségre és a tisztességességre utal. A szervezet és az egyén integritása azt fejezi ki, hogy megfelelő, elvárt, a közérdeknek és a jogszabályok rendelkezéseinek módon gyakorolja feladat- és hatáskörét, illetve ilyen magatartást valósít meg munkakörének megvalósítása során.

Az integritás nem értéksemleges fogalom, jogi és nem jogi társadalmi értékek halmazát foglalja magában, amelyek szükségesek a közigazgatási szervezet zavartalan, elfogulatlan, transzparens, felelős és megbízható működéséhez. „Az integritás a közszféra esetében a társadalom által elvárt

²⁵⁶ Bővebben: SZENTE 2007, 11–14.

nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti.”²⁵⁷

Ebből következően a korrupció az integritás szempontjából olyan káros tényező, amely veszélyezteti a szervezeti és személyes integritást. „*A korrupció tágabb értelemben az integritás követelményének megsértése.*”²⁵⁸ Ez azt jelenti, hogy általánosságban korrupcióról beszélhetünk, ha a szervezet integritása külső (káros) befolyás miatt megbomlik, annak ellenére is, hogy szűkebb (jogi) értelemben vett korrupció, korrupciós kockázat nem merült fel.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet a következő meghatározásokat alkalmazza:²⁵⁹

- a) „*integritás*: az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”;
- b) „*integritásirányítási rendszer*: az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső felügyeletéről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egyességét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelő nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján”;
- c) „*integritási kockázat*: az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége”;
- d) „*korrupciós kockázat*: olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.”

Utóbbi fogalmat az integritás körében tágabban kell értelmezni. Minden, a szervezet vagy a szervezet tagja számára kívülről felmerülő előny,

²⁵⁷ A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója című dokumentum 3. oldal 1. bekezdés; Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) 6. Elérhető: <http://integritas.asz.hu> (A letöltés ideje: 2018. 06. 15.)

²⁵⁸ Elérhető: www.onkormanyzatiklub.hu/elemzesek/7454-az-onkormanyzatok-belső-kontroll-rendszere-ellenrozesenek-tapasztalatai- (A letöltés ideje: 2018. 06. 15.) Kiemelés a szerzőtől.

²⁵⁹ Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300050.kor> (A letöltés ideje: 2018. 06. 15.)

kedvezmény, támogatás jogosultság, illetve ilyenek kilátásba helyezése olyan kockázatot hordozhat, amely károsan befolyásol(hat)ja a közigazgatási szervezet megfelelő működését. Különösen azok az intézmények vannak kitéve a korrupciós kockázatoknak, amelyek hatósági jogalkalmazást (is) végeznek.

„Vannak emellett olyan, működéssel összefüggő tényezők (például átalakulás vagy külső pénzügyi támogatás), amelyek az intézmény típusától függetlenül növelik a korrupciós veszélyeztetettséget. Ezek a korrupciós veszélyeket növelő tényezők. Ezeket a veszélyeket a kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítésével és működtetésével lehet kezelni.”²⁶⁰

3.2. A korrupció elleni küzdelem

A korrupcióval szembeni fellépés és az értékalapú szervezeti működés általános követelményei között a megelőzési céllal (prevenció) megfogalmazott korrupcióellenes beavatkozások teremtenek szoros kapcsolatot. A legfejlettebb megoldásnak általában a kinyilvánított elvek és értékek gyakorlatba való átültetésére, valamint a visszaélések megelőzésére és szankcionálására egyaránt törekvő úgynevezett *integritásrendszerek* kiépítését ítélik. Ennek előfeltétele az állami vagy szervezeti szintű, összehangolt integritáspolitikák megfogalmazása.

Az integritásszemlélet megismertetésében és megvalósításában úttörő szerepet vállalt az Állami Számvevőszék (ÁSZ), amely évente elvégzi az úgynevezett integritásfelmérést a költségvetési szervek körében. Az integritásfelmérés az egész magyar közsférára kiterjed, célja a közsféra intézményei korrupciós kockázatainak és a kockázatokkal szembeni védettségének feltérképezése.²⁶¹

A közsféra intézményei számára az integritás erősítése a korrupció elleni védettség növelését jelenti. Amennyiben a közsféra egésze vonatkozásában a megelőzést, a kockázatokban való gondolkodást, az ellenálló képességet növelő eszközök beazonosítását és alkalmazását tartjuk irányadónak, akkor cél, hogy a közsféra intézményei az ÁSZ integritásfelmérésében mind magasabb számban vegyenek részt.

²⁶⁰ Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) 17. Elérhető: <http://integritas.asz.hu> (A letöltés ideje: 2018. 06. 15.).

²⁶¹ Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) 17. Elérhető: <http://integritas.asz.hu> (A letöltés ideje: 2018. 06. 15.).

Integritási kockázatokra vonatkozó kérdések (az ÁSZ integritásfelmérése alapján):

- Az elmúlt 3 évben Szervezetük részesült-e európai uniós támogatásban?
- Az elmúlt 3 évben Szervezetük hány közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában vett részt?
- Szervezetük az elmúlt naptári évben beszerzésekre fordított összeg hány százalékát költötte el közbeszerzési eljárás keretében (ideértve a központosított közbeszerzést is)?
- Szervezetük, illetve szervezetük vezetője gyakorol-e jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket?
- Szervezetüknek vannak-e egyedi hatósági jogkörei, folytat-e hatósági jogalkalmazást?
- Szervezetük gazdálkodási tevékenysége során milyen jogosítványokat gyakorol?
- Szervezetük az elmúlt 3 évben hasznosította-e bármely ingatlanát?
- Szervezetük az elmúlt 3 évben rendelkezett-e értékpapírok felett?
- Szervezetük az elmúlt 3 évben rendelkezett-e az alábbi vagyoni értékű jogok bármelyikével: vételi jog, elővásárlási jog?
- Szervezetük az elmúlt 3 évben részt vett-e koncessziós szerződés előkészítésében vagy megkötésében?
- Szervezetük az elmúlt 3 évben szerződés keretében részt vett-e PPP-konstrukcióban?
- Szervezetük nyújt-e – jogszabályi előírások alapján a közösségi igények kielégítése céljából, mint pl bölcsődei, óvodai ellátás, közoktatás, felsőoktatás, egészségügyi vagy egyéb szociális ellátás, energiaellátás, ivóvíz-ellátás, tömegközlekedés, hulladékkezelés, stb – közszolgáltatást?
- Szervezetüknek van(nak)-e alárendelt szerve(i)?
- Szervezetüknek van(nak)-e háttérintézménye(i)?
- Szervezetüknek van-e gazdasági társaságban tulajdonosi részesedése?
- Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó szabályozási környezet bonyolult-e?
- Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó jogi szabályozás ellentmondásos-e?
- Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó szabályozási környezet hiányos-e?

- Szervezetük jogállására vagy szervei önállóságára vonatkozó jogi szabályozás változott-e lényegesen az elmúlt 3 évben?
- Szervezetük tevékenységére vonatkozó jogi szabályozási környezet változott-e lényegesen az elmúlt 3 évben?
- Szervezetük alapító okiratát az utóbbi 3 évben – végrehajtott közigazgatási reformok eredményeként a szervezeti feladatok megváltozása, vagy más okból – jelentős mértékű közigazgatási reformok eredményeként a szervezeti és feladatköri változásokra való tekintettel megfelelően aktualizálták-e?
- Jelöljék meg Szervezetük szervezeti egységeinek számát!
- Hány vezetési szint van az Önök Szervezetében?
- Hányszor változott meg a szervezeti struktúra az utóbbi 3 év folyamán?
- Szervezetük területi szerv hivatali szerveként működik-e?
- Szervezetük keretén belül működik-e bármilyen olyan testület, bizottság, tanács, amely a Szervezet belső szabályozása értelmében önálló döntéshozó jogkörrel rendelkezik?
- Szervezetüknek van-e nyilvánosan közzétett stratégiája?
- Ha Szervezetüknek van nyilvánosan közzétett stratégiája, szerepel-e benne a következők közül valamelyik: szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés témaköre?
- Szervezetük közép- és hosszú távú stratégiai terveit rendszeresen lebontják-e rövidebb távú, konkrét programokra és/vagy munkatervekre és/vagy feladatokra?
- A közép- és hosszú távú tervek végrehajtását rendszerszerűen mérik-e/értékelik-e a Szervezetükönél nyilvánosan megismerhető mutatókkal (indikátorokkal)?
- Működik-e Szervezetükönél szervezett dolgozói érdekképviselő?
- A Szervezet alapfeladatai ellátására igénybe vesz-e szakértői közreműködést?
- A Szervezet tevékenységének körében vannak-e ún. kiszervezett feladataik?
- Szervezetükönél várható-e a közeljövőben a szervezet megszűnése (egy éven belül) az alábbi változások...
- Szervezetüknek van-e érvényes többéves együttműködési megállapodása más, nem állami szervezettel?

- Az elmúlt évben kapott-e közvetlenül vagy közvetve Szervezetük – például alapítványon keresztül – magánszervezetektől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli vagy más materiális támogatást?
- Van-e saját (hivatali) gépkocsi Szervezetük kezelésében?
- Szervezetüknek vannak-e olyan egyéb (nem gépjármű) vagyontárgyai, amelyek valamely vezető vagy más munkatárs személyes használatába vannak adva?
- Gyakorlat-e Szervezetüknél legalább 3 árajánlat bekérése a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések esetében?
- A belső felügyeleti feladatok megtervezésétől eltekintve, Szervezetüknek alkalmaznak-e rendszerszerű kockázatelemzést?
- Szervezetük milyen időszakonként vizsgálja felül a rendszeres beszélőitől, szolgáltatóitól kötött szerződéseit?
- A legutóbbi országgyűlési vagy önkormányzati választások óta történt-e személyi változás a Szervezet felsővezetői szintjén?
- A Szervezet felsővezetői szintjén van-e olyan, aki valamely párt országos vagy helyi elnökségének vagy más vezető szervének tagja?
- Szervezetük rendelkezik-e hatályos és aktualizált szervezeti és működési szabályzattal (SZMSZ)?
- Szervezetüknél előfordult-e az elmúlt három évben olyan ügy, amelyben ugyanaz a személy látta el az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatai közül bármelyik kettőt?
- A Szervezetben van-e külön szabályozás a külső szakértők alkalmazásának feltételeiről?
- Az elmúlt 1 évben előfordult-e, hogy a Szervezet olyan költségtérítést fizetett ki, amelynek feltételeiről nem volt külön belső szabályozás?
- Ha Szervezetük rendelkezik saját gépkocsival, van-e belső szabályozás az ilyen gépjármű(vek) használatára?
- Ha Szervezetük rendelkezik olyan egyéb (nem gépjármű) vagyontárgyakkal, amelyek valamely vezető vagy más munkatárs személyes használatába vannak adva, a Szervezeten belül szabályozva van-e ezen eszközöknek a Szervezeten kívüli használata?
- A Szervezetükönél alkalmazott munkatársak hány százalékának van munkaköri leírása?
- A legutóbbi SZMSZ-módosítás óta valamennyi, a változásban érintett munkavállaló munkaköri leírását hozzáigazították-e a módosult belső szabályokhoz?

- Jelöljék, ha a Szervezetnél léteznek az alábbi személyekkel való kapcsolattartásra vonatkozó szabályok!
- Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló irat- (dokumentum-) kezelési szabályzattal?
- Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló utalványozási szabályzattal?
- Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló kötelezettségvállalási szabályzattal?
- Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló adatkezelési szabályzattal?
- Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló titokvédelmi (illetve a minősített adatok kezelésére vonatkozó) szabályzattal?
- Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló informatikai szabályzattal?
- Szervezetük rendelkezik-e hatályos beszerzési szabályzattal a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására?
- Ha Szervezetük rendelkezik hatályos beszerzési szabályzattal, előírja-e a szabályzat a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések esetén legalább 3 árajánlat bekérését?
- Megítélésük szerint a Szervezet belső szabályozása bonyolult-e?
- Szervezetük milyen formában szabályozza az összeférhetetlenség, önálló összeférhetetlenségi szabályzat kérdéskörét?
- Szervezetük belső szabályozása kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy – a Szervezet tevékenysége szempontjából releváns – egyéb érdekeltségeikről?
- Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?
- Szervezetüknek van-e belső szabályzata a Szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére?
- Szervezetük rendelkezik-e a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló pénzkezelési szabályzattal?
- Megítélésük szerint a Szervezet belső szabályozása bonyolult-e?
- Az előző év végén a Szervezetnél főállásban alkalmazott munkatársak száma
- Az előző évben a Szervezethez érkezett új munkatársak száma
- Az előző évben a Szervezettől távozó régi munkatársak száma
- Fegyelmi ügyek száma az elmúlt 3 évben összevontan

- Munkaügyi bírósági jogviták az elmúlt 3 évben összevontan
- Az elmúlt 3 évben előfordult-e a Szervezetben korábbi munkavállaló (ideértve a nyugdíjba vonult volt munkatársakat is) újbóli foglalkoztatása?
- Szervezetük működtet egyéni teljesítményértékelési rendszert?
- A teljesítményértékelések befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását?
- Vannak-e a Szervezet alkalmazásában vagyonynyilatkozat-tételre köteles személyek?
- Ha vannak vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett személyek, pontosan meghatározott-e a Szervezetben a vagyonynyilatkozat-tételre köteles személyek köre?
- Szervezetük megköveteli-e minden új belépő esetében az erkölcsi bizonyítvány bemutatását?
- Szervezetüknél ellenőrzik-e az állásra jelentkezők által benyújtott pályázati dokumentumok (önéletrajzok, diplomák, referenciák stb.) hitelességét a felvételi eljárás során?
- Indult-e az elmúlt 3 évben a Szervezet bármely munkatársával szemben – a munkájával kapcsolatban – büntetőeljárás?
- A Szervezetnél alkalmaznak-e fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személy esetében nemzetbiztonsági szűrést?
- Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal írnak ki álláspályázatot?
- Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak pszichológiai tesztet?
- Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak (verseny) vizsgát vagy tudás (képesség-)felmérő tesztet?
- Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak felvételi bizottságot?
- Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak egyéni beszélgetést (állásinterjút)?
- A Szervezetnél működik-e belső felügyelet?
- Ha szervezetüknél működik belső felügyelet, biztosított-e annak függetlensége?
- A Szervezet rendelkezik-e elfogadott stratégiai felügyeleti tervvel?
- A Szervezetnél vannak-e elfogadott éves felügyeleti tervek?

- A felügyeleti tervek megalapozásához végznek-e rendszeres kockázatelemzést?
- Szervezetük belső felügyelete az elmúlt három évben vizsgálta-e rendszeres beszállítóival, szolgáltatóival kötött szerződések szabályosságát, célszerűségét?
- Az elmúlt 3 évben hány belső ellenőr által kezdeményezett fegyelmi, illetve büntetőeljárás volt a Szervezetnél?
- A belső felügyelet által megfogalmazott javaslatokra készültek-e dokumentálható módon intézkedési tervek?
- Szervezetüknek van-e etikai szabályzata?
- Szervezetük működtet-e külső (a szervezeten kívülről érkező) panaszokat kezelő rendszert?
- Szervezetük működtet-e közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert?
- Volt-e az elmúlt 3 évben korrupcióellenes képzés a Szervezet munkatársai körében?
- Szervezetük véggez-e rendszeresen korrupciós kockázatelemzést?
- Szervezetük alkalmazza-e valamilyen területen az ún. „négy szem elvét”?
- Működik-e Szervezetüknel munkahelyi rotáció?
- Indult-e szakmai etikai eljárás kötelességszegés miatt a Szervezet bármely tagjával szemben az elmúlt 3 évben?
- Nyilvánosan hozzáférhetőek-e a Szervezetük gazdálkodására vonatkozó adatok?
- Az elmúlt 3 évben volt-e ÁSZ-felügyelet Szervezetüknel?
- Az elmúlt 3 évben volt-e NAV-felügyelet a Szervezetüknel?
- Az elmúlt 3 évben volt-e hatósági felügyelet a Szervezetüknel?
- Indult-e Szervezetük tevékenységével kapcsolatban felügyeleti eljárás az elmúlt 3 évben?

Forrás: 2016. évi ÁSZ integritás-kérdőíve alapján.

Elérhető: <http://integritas.asz.hu> (A letöltés ideje: 2018. 06. 15).

3.3. Önkormányzati korrupció – törvényességi felügyelet

Természetesen az önkormányzati korrupciót is több oldalról lehet vizsgálni, kategorizálni. A magam részéről lényegében a helyi önkormányzatok működése során, azzal összefüggésben jelentkező korrupciós jelenségeket értem alatta. Az önkormányzati korrupció fogalma alá tartozó eseteket pedig két szempontból is lehet kategorizálni.

Az egyik szempont az lehet, hogy a korrupció okozott-e veszteséget az önkormányzat *vagyon helyzetében*. Ebben az összefüggésben az egyik csoportba azok a korrupciós ügyetek tartoznak, amelyek a helyi önkormányzat vagyonszerzését okozzák (például megvesztegetés önkormányzati ingatlanok árán alul történő értékesítése érdekében, vesztegetés önkormányzati közbeszerzés során), míg a másik csoport olyan korrupciós ügyeket foglal magába, amelynek ilyen következménye (mármint önkormányzati vagyonszerzés) nem volt (például ügyintéző megvesztegetése építési engedély kiadása érdekében).²⁶²

A másik szempont, amely alapján az önkormányzati korrupciós ügyek feloszthatók, az, hogy vajon *milyen típusú szervek hozták meg a kérdéses döntést*. Ez alapján különbséget tehetünk a képviselő-testület, illetve szervei (polgármester, bizottság, településrészi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a jegyző) körében felmerült korrupciós ügyetek között.

Az önkormányzati korrupció, korrupciós kockázatok kezelésére a törvényességi felügyelet korlátozott eszközként jöhet csak szóba. A törvényességi felügyelet látókörébe ugyanis csak bizonyos törvénysértések kerülhetnek. A törvényességi felügyelet viszont sem célját, sem funkcióját tekintve nem minősíthető – legalábbis hatékony vagy célszerű – korrupcióellenes eszköznek. Ennek pedig több oka is van.

Az első ezek közül az, hogy a törvényességi felügyelet látókörébe *nem kerül bele minden önkormányzati szervek által hozott döntés*, csak a rendeletek és a nem hatósági jogkörben hozott határozatok. Kívül esnek (pontosabban: estek) a törvényességi felügyeleten a jegyző által hozott döntések, ezek esetében legfeljebb felügyeleti intézkedés tehető. Utóbbinak a hatályos szabályozás szerint nincs akadály.

A másik oka annak, hogy a törvényességi felügyelet nem adekvát eszköz az önkormányzati korrupció visszaszorítására, a törvényességi felügyelet

²⁶² Az említett példák nem véletlenek. Vesz össze SZENTE 2007, 104, 117.

módszerében keresendő. A törvényességi felügyelet jegyzőkönyvek, iratok alapján történik. Iratok tartalma alapján pedig nagyon nehéz, ha éppenséggel nem lehetetlen addig a következtetésig eljutni, hogy a vizsgált döntések mögött, az üléseken elhangzottak alapján komolyan felmerül a korrupció gyanúja. (Persze lehetnek kirívó esetek, például ha a képviselő-testületi ülésen az egyik önkormányzati képviselő „vádolja” meg – bizonyítékokra hivatkozva – a polgármestert vesztegetéssel vagy hivatali visszaéléssel.)

Mindamellet a korrupció nem lehet teljesen immunis, nem érezheti magát teljes biztonságban a törvényességi felügyelettel szemben. Ezzel összefüggésben is több körülményre kell felhívnom a figyelmet. Ezek között az egyik az, hogy a törvényességi felügyelet – jellegéből adódóan – olyan külső felügyelet, amely az önkormányzati belső felügyeleti rendszerekhez képest hatékonyabb monitoring lehetőségét foglalja magában.²⁶³

Egyáltalán nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a törvényességi felügyelet gyakorlása nyomán kerül sor korrupciós ügyek kivizsgálására, más hatóságok által alkalmazható – hatékonyabb – eszközök alkalmazására. Természetesen ez a lehetőség csak akkor állhat fenn, ha *a korrupció megjelenik törvénysértő önkormányzati döntés formájában is*. Ilyenkor viszont – a törvényességi felügyelet általánossága miatt – elméletileg teljes bizonyossággal megállapítható a jogsértés ténye, adott esetben pedig legalábbis valószínűsíthető lehet a háttérben meghúzódó korrupció (például ha az önkormányzati döntés feltűnően irracionális; az ülésen is történt utalás jogszerűtlen machinációkra; konkrét bizonyítékok hangzanak el; korábban folyt már büntetőeljárás adott önkormányzatnál ilyen vagy hasonló ügyekben). Ilyen esetekben semmi akadálya, hogy a törvényességi felügyeletet végző szerv büntetőeljárást kezdeményezzen.

Túlzott elvárásokat sem fogalmazhatunk meg azonban, hiszen az önkormányzatok feletti állami felügyeletet ellátó szervek nem nyomozóhatóságok: a törvényességi felügyeletet gyakorló szervek kizárólag iratok és a jogszabályi rendelkezések összevetése alapján vonják le következtetéseiket, a jogsértések motívumait (például korrupció) nem tudják felderíteni, és ez nem is feladatuk.

Azt is hozzá kell tenni, hogy – különösen az önkormányzati vagyongazdálkodás körében – előfordulhatnak olyan önkormányzati döntések, amelyek *megfelelnek ugyan a vonatkozó jogi szabályozásnak, mégis korrupciós ügyletek vannak a háttérükben*. (Ennek az oka pedig az, hogy az önkormányzati

²⁶³ Vesd össze SZENTE 2007, 106–107; BÉRCESI 2001, 169.

döntések meghozatala olykor nagyon széles, jogszabály által biztosított mérlegelési jogkörben történik.) Az ebbe a halmazba tartozó ügyletek tehát közigazgatási vagy pénzügyi jogot nem sértenek, de a háttérben húzódó cselekmények ettől még a Btk. vesztegetési tényállását kimeríthetik. Az ilyen jellegű anomáliáknak a felszámolására a törvényességi felügyelet teljességgel alkalmatlan eszköz. Ugyanis ezekben az esetekben az önkormányzati jegyzőkönyvek áttanulmányozása alapján jogsértés egyáltalán nem állapítható meg. Hasonló a helyzet, ha az önkormányzati döntés egyszerűen „csak” furcsa, érthetetlen, káros, átgondolatlan vagy észszerűtlen. A törvényességi felügyelet – mivel a döntés nem jogsértő – tehetetlen.

3.4. A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége nem egyforma, ez számos tényezőtől függ: jogállásuktól, feladat- és hatáskörüktől, (hivatali) szervezetük méretétől, a belső szabályozottság, a belső kontrollmechanizmusok hatékonyságától, részletezettségétől.²⁶⁴

A belső kontrollok és ezzel összefüggésben az integritás erősítése kapcsán a kötelezettségek, aláírási jogosultságok szétválasztásának, elkülönítésének célja a jogosultságok és felelősségek koncentráldásának megakadályozása. A hivatkozott kutatásban szereplő felmérésben a válaszadó helyi önkormányzatok 42,4 százaléka válaszolta, hogy szervezetüknél legalább egy alkalommal előfordult, hogy egyazon ügyben ugyanaz a személy látta el az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatai közül bármely kettőt. Az összeférhetetlenség kérdéskörét a helyi önkormányzatok 82,2 százaléka szabályozza valamilyen formában. A kapcsolódó szabályokat az intézmények 79,8 százaléka más szabályzatokba beépítve rögzíti.²⁶⁵ Összességében az is megállapítható, hogy a helyi integritás, annak szabályozottsági foka, illetve annak szervezeten belüli megítélése is változatos képet mutat Magyarországon.²⁶⁶

²⁶⁴ VASVÁRINÉ MOLNÁR–SZABÓ 2016, 47.

²⁶⁵ VASVÁRINÉ MOLNÁR–SZABÓ 2016, 47.

²⁶⁶ Lásd BENCsik et al. 2012.

A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége, a helyi integritás kérdése természetesen nemzetközi kontextusban is felmerül.²⁶⁷ Nem véletlen, hogy az integritás helyi szabályozása Nyugat-Európában már az 1990-es években elkezdődött. Nehéz általános következtetéseket levonni a szabályozás jellege alapján, az mindenesetre megállapítható, hogy a szabályozás foka nagyban függ az országos szintű szabályok meglététől, részletezettségétől. Az Egyesült Királyságban és Hollandiában részletes törvényi felhatalmazásokat találunk az integritás helyi szabályozására.²⁶⁸ Ezek az előírások sok hasonlóságot mutatnak a hazai szabályozás tartalmi elemeivel, példának okáért a magyar integritás-tanácsadó megfeleltethető az angol „ethics officer”-nek vagy a holland „local ombudsman”-nak.

3.5. Helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere

Az *Mötv. külön alcímben* rendelkezik a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszeréről, rögzítve az önkormányzatok gazdasági felügyeletének törvényességi szabályait. (119–120. §) A választott tisztviselők tekintetében megállapítja az összeférhetetlenségi szabályokat, továbbá rendelkezik a helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek által tett vagyonynyilatkozat tartalmáról és az azzal kapcsolatos eljárásról is. (Mötv. 36–40. §)

A belső kontrollrendszer többes rendeltetésű, a működés szabályosságát és hatékonyságát is biztosítani kell. A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése elsősorban jogszabályok előírásain alapuló kötelezettség, de – tulajdonképpen – minden hasznos módszer, eljárás, technika alkalmazható. Utóbbiakat a közigazgatási szerv belső szabályzatai tartalmazzák.²⁶⁹

Az általános cél az, hogy javuljon az ellenőrzött önkormányzatok belső kontrollrendszerének szabályozottsága, működésének megfelelése, hozzájárulva ezzel az egyensúlyi helyzet fenntarthatóságának biztosításához, biztosítva az önkormányzatnál a közpénzfelhasználás szabályosságát, a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodást.

²⁶⁷ VASVÁRINÉ MOLNÁR–SZABÓ 2016, 47.

²⁶⁸ Elérhető: www.gov.uk/government/collections/local-government-ethical-standards; (A letöltés ideje: 2020. 06. 02.) HUBERTS–SIX 2012.

²⁶⁹ Bővebben: www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2015/15062j000.pdf?download=true (A letöltés ideje: 2020. 06. 02.)

A belső kontrollrendszernek része az integritás-kontrollrendszer. Az integritás-kontrollrendszeren belül találunk az inkompatibilitásra vonatkozó szabályokat, itt jelennek meg az etikai követelmények, továbbá olyan intézkedések, amelyek általában a szervezet „megfelelő” működését hivatottak elősegíteni, természetesen elsődlegesen a korrupciós kockázatok minimalizálása érdekében.²⁷⁰

Problematisztikus az integritás-kontrollrendszer szempontjából – többek között – ha a helyi önkormányzat

- a) munkatársai nem nyilatkoztak a gazdasági érdekeltségeikről vagy egyéb, az önkormányzat tevékenysége szempontjából releváns összeférhetetlenségről;
- b) nem szabályozza a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit;
- c) az új munkatársak kiválasztásakor nem ír ki álláspályázatot;
- d) nem ellenőrzi a jelentkezők által benyújtott pályázati dokumentumok hitelességét;
- e) a vagyonának megvédésére tett intézkedések körében nem határozza meg a munkáltató tulajdonában, kezelésében lévő egyes eszközök használatára vonatkozó szabályokat (gépjármű, telefon, internet);
- f) nem rendelkezik a vonatkozó jogszabályi előírásokkal összhangban álló adatkezelési, titokvédelmi (minősített adatok kezelésére vonatkozó) szabályzattal;
- g) nem szabályozza a külső személyekkel való kapcsolattartást;
- h) nem alkalmazza a „négy szem elvét”;
- i) nem rendelkezik belső szabályzattal a költségvetési szervben belüli közérdekű bejelentők védelmére vonatkozóan;
- j) nem működtet közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert;
- k) stratégiájában nem szerepel a szervezeti kultúra javítása, az integritás erősítése és a korrupció elleni fellépés;
- l) nem szervez korrupcióellenes képzést;
- m) nem végez rendszeres korrupciós kockázatelemzést.

A korrupciós kockázatok csökkentésére, az integritás fokozására hatékony eszköz lehet a helyi önkormányzat és a polgármesteri hivatal működésének átláthatóságáról szóló helyi önkormányzati rendelet. Ennek keretében

²⁷⁰ Bővebben: www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17069.pdf?download=true (A letöltés ideje: 2020. 06. 02.)

szabályozható a helyi adatkezelés, gazdálkodás, szerződéskötési és pályázati gyakorlat transzparenciájának egyes kérdései.²⁷¹

3.6. Hivatásetika és hivatásetikai értékek

„A hivatásetikai kódex az alapvető normákat, a korrupcióval szembeni értékeket és ismereteket tartalmazza, továbbá felhívja a közszférában dolgozók figyelmét a helyes, korrupcióellenes magatartásra.”²⁷² Tehát a közszolgálati etika – egyik – fő feladata Magyarországon a korrupció elleni küzdelem elősegítése.

Az etikai normákat és az etikát sokféle módon meg lehet közelíteni. Teleky Pál 1941-ben közölt tanulmányt *Az igazi tisztviselő* címmel, és ebben felvetett bizonyos etikai kérdéseket. Nagyon egyszerűen foglalt állást: *a keresztény etikát, erkölcsöt szerette volna viszontlátni a közszolgálatban is*, ezt tekintette az alapnak. Érdekes módon különösen azt hangsúlyozta, hogy mivel a közszolga az állam nevében és a társadalomért tevékenykedik, ezért nagyon fontos, hogy olyan nyelvet beszéljen, amelyet a társadalom, az emberek megértenek.

A másik megközelítés szerint az etikában és az etikai összefüggésekben különféle értékeket kell felfedeznünk és keresnünk. Ez a megközelítés – például Ronald Dworkin vagy Ádám Antal felfogásában – az értékek felől próbálja az etikát is definiálni, hiszen tagadhatatlan, hogy ahol közjóról, közérdekről, közszolgálatról beszélnek, abban *társadalmi vagy egyéni értékeket* könnyen fel lehet fedezni.²⁷³

A problémát az okozza, és ez adja a témakör nehézségét is, hogy vajon hogyan lehet meghatározni *az etika és a jog kapcsolatát*, különösképpen a közszolgálat területén.²⁷⁴ A közszolgálat terén morális (etikai) vonatkozásokat szintén nagyon könnyű találni, a problémát ebből a szempontból viszont az okozza, hogy a jog, jogi szabályozás is rengeteg etikai, morális töltetű intézményt von szabályozási körébe.

Tehát itt már nem arról van szó, hogy morális követelményekkel állna szemben ebben az esetben a közszolga. Itt elsősorban, legalábbis jogászai

²⁷¹ Bővebben: <https://atlatszo.hu/2019/12/10/elkeszult-az-onkormanyzatok-atlathatosagat-celzo-mintarendelelet-innen-letoltheto/> (A letöltés ideje: 2020. 04. 09.)

²⁷² Nyilatkozta Rétvári Bence. Lásd: TÓTH 2012, 12.

²⁷³ ÁDÁM 1998, 100–104.

²⁷⁴ ROSENBLUM 1997, 69–70.

szemmel vizsgálva, jogi követelményekről van szó, adott esetben egyfajta jogi felelősségről. Hiszen az, amit például lojalitásként, hűségként fogunk fel, már korántsem csak etikai elvárás lehet a közszolgával szemben, a Kttv. a lojalitást, a hűség követelményét szabályozási körébe vonja.

Ha a jogállami közigazgatást és a közigazgatás törvényességét tekintjük mérvadónak, akkor magától értetődő, hogy a jog megelőzi az erkölcsöt. Van egy olyan közkeletű felfogás is, miszerint az erkölcs a jog minimuma. Ez nem változtat azonban azon, hogy a közszolgának a jogállami közigazgatásban elsősorban a jogi szabályokat kell követnie. Még akkor is, ha ez a saját morális vagy erkölcsi-lelkiismereti értékrendjével nem találkozik.

Az erkölcsnek ott lehet szerepe a közszolgáltatásban is, ahol a jog véget ért. Tehát ami a jogi szabályozáson kívül esik, ott lehet a közszolgálati etikának és erkölcsnek igazán jelentősége.

Felvetődik ezen a ponton még egy kérdés: vajon van-e a közszolgálati etikán belül magánetika és hivatali etika. Magánetika alatt értem, amit a közszolgának 0–24 óráig figyelembe kell vennie. A hivatali etika alatt pedig azt, amit csak 8–16 óráig, ameddig ő hivatalos minőségében tevékenykedik.

Ha abból indulok ki, hogy a közszolgálati etika igazán ott lehet releváns, ahol véget ér a jogi szabályozás, akkor ez a „magán” közszolgálati etika lehet talán az a terület, ahol komolyabb előrelépéseket lehetne tenni. Ugyanis itt létezik egy olyan kifejezés, amelyet lényegében évtizedek óta használ a jogalkotó, a közszolgálati jog, de igazából nem tudjuk, hogy pontosan mit is jelent. Ez pedig a méltó magatartás: a köztisztviselőhöz, kormánytisztviselőhöz méltó magatartás. Méghozzá olyan méltó magatartás, amely nemcsak a hivatalban irányadó, hanem a magánéletben is.

Elvárhatjuk-e a helyi önkormányzat hivatalában dolgozó köztisztviselőtől azt, hogy 0–24 óráig a magyar államhoz, az őt foglalkoztató közigazgatási szervhez, annak tekintélyéhez illő magatartást tanúsítson? Meggyőződésünk, hogy igen. El lehet várni egyrészt morális, etikai szempontokból is, másrészt nyilvánvalóan a magyar közigazgatás, a magyar állam komolyságát (tekintélyét) az is jelzi, hogy a tisztviselők általában milyen magatartást tanúsítanak. Arról azonban, hogy mi a méltó magatartás, csak ötleteink lehetnek.

A jogalkotó ezzel a kérdéssel egyáltalán nem foglalkozik, lényegében a közigazgatás belátására bízta, hogy mit ért „méltó magatartás” alatt. Újra hangsúlyozom: ha az etikai normának a helyét keressük a magyar közszolgáltatásban, akkor talán ezt a bizonyos méltó magatartást lehetne először is tartalommal megtölteni. Mi is lehet tehát ez a méltó magatartás?

Valószínűleg legfeljebb az arányokról lehet vitatkozni, meg persze arról is, hogy mi az a magatartás egyáltalán, amely ebben a körben aggályos lehet.

Az etikai felelősségnek reálishan csak akkor van értelme, ha következetesen el tudjuk választani a jogi felelősségtől. Ha minden erkölcsi kíváncsi a jogi szabályozás részét képezi, csak úgy nevezi el a jogalkotó, hogy erkölcsi vagy morális, etikai felelősség, de ugyanazt az eljárást, ugyanazokat a szankciókat vonhatja maga után, mint a jogi felelősség, akkor az egésznek nem sok értelme van, hiszen csak a jogi szabályozást, a jogi felelősséget „erőszakolta” meg a jogalkotó. Tehát ha etikai felelősségről, közszolgálati morálról van szó, akkor a jogi felelősségtől külön kell kezelni a kérdést.

Érdeemes megvizsgálni, hogyan próbálják megközelíteni ezt az etikai, közszolgálati etikai kérdést külföldön. Szinte mindenhol találkozhatunk a hivatalnoknak adott ajándékok problémájával. Ez egy izgalmas kérdés, nemcsak Magyarországon, hanem külföldön is: van-e egyáltalán olyan ajándék (előny), amelyet a közszolga elfogadhat ügyféltől, munkatárstól, akár barátától vagy hozzátartozójától, ha az az ajándékot (előnyt) hivatali ténykedésére való tekintettel adja.

A *zéró tolerancia* elvét kell követni, minden más engedmény csak vitára és félreértésre adhat okot. Korábban volt arra példa, hogy a közszolga azzal magyarázta az ajándék elfogadását, hogy nem akarta megsérteni azt, aki az ajándékot adta, hiszen az ajándékot adó olyan kultúrkörből érkezett, hogy halálos sértés lett volna, ha ő azt visszautasítja. Én nem hiszem, hogy ez mentő körülmény lenne.

A közigazgatási alrendszerek szempontjából azt a kérdést is fel kell tenni, vajon a közszolgálati etikán belül indokolt-e, szükséges-e, értelmes-e önkormányzati etikáról beszélni. Jogi szempontból a problémát itt is az okozza, hogy a jogi környezet engedi-e, hogy egy önkormányzat saját magának etikai kódexet alkosson, és ezt kötelezővé tegye hivatali tisztviselőkre, képviselőkre, polgármesterre stb.²⁷⁵

A Kttv. vonatkozó szabályai szerint a kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. [Kttv. 83. § (1) bek.] (Sajnos a törvényhozó

²⁷⁵ BENCSIK 2013, 180–181.

adós marad e fogalmak tisztázásával is, például: mi az a nemzeti érdek, milyen viszonyban van a közérdekkel, a helyi közösség érdekével?)

Továbbá: „A 83. § azzal az eltéréssel alkalmazandó, hogy a hivatás-etikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület [...] állapítja meg. Az etikai vétséget elkövető köztisztviselővel szemben kiszabható büntetés a figyelmeztetés vagy a megrovás.” [Kttv. 213. § (1) bek.]

Ha már etikai kódexet alkot (köteles alkotni) az önkormányzat, akkor fontos kérdés, hogy azt rendeletben vagy határozatban tegye-e meg. A magam részéről mindenképpen a *rendeleti szabályozás mellett* érvelek.

A ma is hatályos önkormányzati etikai kódexek sok helyen kiemelik a közszolgálati etikán belül a következő fogalmakat, elveket: pártatlanság, tisztesség, hatalommal való visszaélés tilalma, lojalitás a hazához, a közhöz, a közigazgatási szervhez stb. Ezeknek a fogalmaknak kétségtelenül van etikai, morális tartalmuk, de kivétel nélkül mindegyiket ismeri a jogi szabályozás is. Mindegyikre találunk vonatkozó törvényi rendelkezéseket, és éppen ezért ezeket elsősorban jogi kategóriáknak tekintem, és csak másodlagosan erkölcsi kategóriáknak.

Olyan fogalmakat is találunk ezekben a dokumentumokban, amelyek fontosak lehetnek a közszolgálatban, de legkevésbé sem érezhető ezeknél a morális töltet: udvariasság az ügyfelekkel, az állampolgárokkal, előzékenység a hivatali kapcsolatokban stb. Nyilván nem árt, hogy ha így jár el a polgármesteri hivatal tisztviselője, de nem tartom ezeket morális szempontból meghatározónak.

Végül találunk olyan elemeket is, amelyek a jogi szabályozáson kívül esnek, mint például a kollegialitás vagy a szolidaritás követelménye hivatali kapcsolatokban, valamint a hazafiság, hazaszeretet és elkötelezettség egyrészt közigazgatási szerv, másrészt a magyar állam irányában.

Ezzel olyan területre tévedtünk, ahol rengeteg olyan fogalmat találunk, amelyek roppant neuralgikusak, és szinte kivétel nélkül nehezen definiálhatók. Ezek úgynevezett határozatlan jogi fogalmak, mivel a jogalkotó ódzkodik attól, hogy megmagyarázza ezeket, a tisztviselőkre (különösen a vezető tisztviselőkre, képviselő-testületekre stb.), a jogalkalmazókra bízta tartalommal való megtöltésüket, és így lényegében sokféle mérce előfordulhat.

Olaszországban van etikai kódex a közszolgálatban, amely abból indul ki, hogy akkor lehet alkalmazni az etikai kódexet, ha nincs vonatkozó jogi szabályozás. Akkor lehetnek etikai elvárások és etikai eljárás. Ennek a kódexnek szerintem a legfontosabb rendelkezése az, hogy a közszolga hivatali

működésére tekintettel senkitől semmit nem fogadhat el. Se egy tábla csokoládét, se egy sportkocsit.²⁷⁶

Spanyolországban jó kormányzás kódexe van, tehát külön etikai kódex nincs. A jó kormányzás kódexe érdekes módon jött létre: a kormányzat kötött egy megállapodást a közhivatalnokok doyenjeivel, tehát a legrégebben a közszolgálatban állók szervezetének képviselőivel; e megállapodásnak része a jó kormányzás kódexe, amelyben olyan etikai alapelveket találunk, amelyeket viszont – tekintettel a fentiekre – a legkevésbé tartanék etikai követelményeknek. Etikai követelmény ebben például az emberi jogok előmozdítása vagy a diszkrimináció tilalma. Tehát a jó kormányzás kódexében sokkal inkább jogi normákat találunk, mint etikai követelményeket.²⁷⁷

Az Egyesült Államokban is van közszolgálati etikai kódex, és ez az etikai kódex rendkívül gyakorlatias. Nem szabályokat tartalmaz, hanem példákat hoz fel, eseteket ír le: mi az, amit nem lehet ajándékba elfogadni, hogyan kell viselkedni adott helyzetben stb. Az Egyesült Államok etikai kódexe hangsúlyt helyez az etikai, erkölcsi képzésre. Közszolgák, közhivatalnokok etikai képzésére a szövetségi állam szerveiben kötelező egy etikai biztost alkalmazni, aki abban a szövetségi közigazgatási szervben (ügynökségben) felel az etikai normák betartásáért.²⁷⁸

Azt lehet mondani tehát, hogy sokféle megoldás lehetséges, ebbe a színes palettába belefér egy jó magyar kormánytisztviselői etikai kódex és sok-sok jó önkormányzati etikai kódex is, azzal, hogy lehetőség szerint a hivatali etika szabályozásakor ne tévedjünk a jogi szabályozás és a jogi felelősség területére.²⁷⁹

²⁷⁶ Elérhető: www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm (A letöltés ideje: 2020. 04. 09).

²⁷⁷ Elérhető: www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm (A letöltés ideje: 2020. 04. 09).

²⁷⁸ Elérhető: www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm (A letöltés ideje: 2020. 04. 09).

²⁷⁹ A témakör nemzetközi vonatkozásairól bővebben: GERENCSÉR 2011.

3.7. Helyi közszolgálati etika²⁸⁰

A helyi etikai kódex megalkotása három tényező figyelembevételével javasolt: köztisztviselők személyes értékrendje, köztisztviselők kötelezettségei és a helyi társadalom, helyi közösség elvárásai.²⁸¹

Az etikai kódex célja a közszolgálathoz fűződő közbizalom erősítése, a hivatali ügyintézés színvonalának további emelése, a polgármesteri hivatalon belüli munkatársi kapcsolatok fejlődésének elősegítése és a jó munkahelyi légkör kialakítása.

Az etikai kódex összefoglalja és rendszerezi a hivatal köztisztviselőitől *a munkahelyen belüli és a külső kapcsolatokban is elvárt magatartási és viselkedési normákat*. A fenti célok elérése érdekében a Kttv. 231. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a köztisztviselői hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület önkormányzati rendeletben állapítja meg. (Ezáltal a helyi etikai normák lényegében helyi etikai tárgyú jogszabályi előírásokká válnak.)

Általános rendelkezések

Az etikai kódexnek érintenie kell minden etikai szempontból kulcsfontosságú területet, még akkor is, ha egyes jogviszonyok tekintetében azokat jogi szabályozás is jellemzi. Az etikai kódexek megfogalmazásainak természetesen általánosabbnak, elvontabbnak kell lennie, mint a jogszabályokéinak. Mivel az etikai kódexek nem kizárólag a jogszabályokból vezetik le etikai tartalmukat, egy-egy pontban megfogalmazhatnak a jogszabályi előírásoknál szigorúbb követelményeket is.

Eltérő következménye van természetesen a jogsértő és az etikátlan magatartásnak: az etikai kódexek megsértése etikai vétség, mint olyan, eredendően nem jogsértés. Ez természetesen – éppen a fentiek miatt – nem zárja ki, hogy egy etikai vétségnek minősülő cselekmény egyszersmind jogsértő is legyen, amiatt, hogy az etikai kódex előírásai mellett egyidejűleg egy tételes jogi rendelkezést is megsért.

²⁸⁰ E fejezet megírásához mintaként felhasználtam Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Etikai Kódexét. Elérhető: <https://gov.pecs.hu/staticPage/index/szabalyzatok/szabalyzatok.php>. Külföldi megoldásokról lásd <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Personnel/Local-Rules-and-Policies/Codes-of-Ethics.aspx> (A letöltés ideje: 2020. 04. 09.)

²⁸¹ CHAPMAN 1997, 21.

Az etikai és a jogi minősítés párhuzamosan, más-más alapra tekintettel történik. Ha az etikai kódex betartása jogszabály által kötelezően előírt és jogilag szankcionált, akkor az etikai vétség – származékos módon – minden esetben jogsértés is, függetlenül attól, hogy az adott cselekmény közvetlenül is megsért-e egy jogszabályi rendelkezést.

A köztisztviselő Magyarországhoz, ezen belül is önkormányzatához való *hűsége* a demokratikus intézményrendszer keretei között kifejeződő közérdek iránti elkötelezettségén keresztül nyilvánul meg, amely elkötelezettségét a köztisztviselő kinevezésekor esküvel erősíti meg.

A közigazgatás közérdeket szolgáló jellege és társadalmi jelentősége miatt a köztisztviselőkkel szembeni erkölcsi elvárások általában meghaladják az adott társadalmi berendezkedésben érvényesülő általános követelményszintet. A társadalom érdeke, hogy a döntések előkészítését, meghozatalát, valamint végrehajtását erkölcsileg kikezdetlen köztisztviselők végezzék. A köztisztviselők erkölcsi feddhetetlensége nélkülözhetetlen feltétele a pártatlanul és szakszerűen működő közigazgatásnak.

Részletes rendelkezések

A köztisztviselőnek munkavégzése során következetesen kifejezésre kell juttatnia a közigazgatás *politikai semlegességét*, ezért közszolgálati feladatainak ellátásán kívüli politikai vagy egyéb tevékenysége semmilyen módon nem veszélyeztetheti a feladatai pártatlan ellátásába vetett bizalmat.²⁸² (A rendeletben felsorolhatók azok a helyi politikai szervezetek, amelyekre a rendelkezés különösen vonatkozik.)

A köztisztviselő *nem végezhet olyan üzleti vagy más tevékenységet*, nem vállalhat olyan beosztást, amely jogszabály tiltó rendelkezésébe ütközik, vagy amely egyéb módon összeegyeztethetetlen a hivatalával, beosztásával és közfeladatai ellátásával. Köteles haladéktalanul jelenteni a felettesének, ha a beosztása, feladatai és magánérdeke között összeférhetetlenséget észlel, továbbá köteles az összeférhetetlenség kiküszöbölésére szolgáló intézkedések haladéktalan megtételére.

A köztisztviselő köteles *külső megjelenésében, modorában, emberi megnyilvánulásaiban* kiegyensúlyozott, mértéktartó, szélsőségektől mentes magatartást tanúsítani. A köztisztviselő köteles munkahelyén az ott

²⁸² A politikai célok megvalósításának kötelezettségéről részletesen lásd: PETERS 1997, 153–156.

meghatározott munkarend szerint, az ügyfelek és a munkatársak felé tiszteletet kifejező öltözetben megjelenni.

Külön szabályozható a hivatali kommunikáció: a köztisztviselők egymás közötti és külső személyekkel való kapcsolattartására vonatkozó etikai elvárások: távolságtartás, előzékenység, udvariasság stb. Előírható tiszteletudó magatartás tanúsítása a választott tisztségviselők irányába.

A köztisztviselő köteles az ügyfelekkel, munkatársaival személyiségi jogaikat, emberi méltóságukat tiszteletben tartva kulturáltan viselkedni, a szükséges mértékben kölcsönösen együttműködni.

Szabályozás tárgya a hivatal által foglalkoztatott köztisztviselőhöz méltó magatartás meghatározása, illetve az ehhez kapcsolódó etikai szabályok (például melyek azok a helyi rendezvények, amelyek tekintetében különösen elvárás a méltó magatartás tanúsítása).

A köztisztviselő továbbá méltósággal teljesíti feladatát, azaz munkahelyén olyan módon öltözködik, viselkedik és beszél, hogy az erősítse munkahelye és általában az állami szervek megbecsültségét, és ezáltal javítsa azok feladatellátási képességét, valamint munkahelyén kívül is, a szélsőségeket kerülve, úgy él és viselkedik, hogy az erősítse a vele érintkezőknek az állami szervekbe és azok munkatársaiba vetett bizalmát. Az *előítélet-mentes feladatellátás* értelmében jóhiszeműen kell eljárni, előítéletektől mentesen, az egyenlő bánásmód követelményét szem előtt tartva.

A rendeletben külön célszerű utalni azokra a *helyben elvárt szakmai protokollokra*, amelyek *betartásával* tisztességes eljárás keretében elfogulatlanul, nemre, fajra, nemzetiségre, felekezetre, pártállásra, társadalmi helyzetre tekintet nélkül szakszerűen, legjobb tudása szerint lelkiismeretesen látja el a köztisztviselő a feladatait (például az önkormányzati hatósági jogkörök gyakorlása). Az összeférhetetlenség szabályozásakor minden felmerült ügyben (nem csak hatósági ügyben) előírható a személyes (hozzátartozói) érintettség bejelentésének a kötelezettsége.

A köztisztviselő *nem élhet vissza a hivatali beosztásával*, a hivatal vagyonával, továbbá azokkal az információkkal, amelyek hivatali munkája során jutottak tudomására és nem használhatja fel azokat saját vagy mások egyéni érdekei előmozdítására, még hivatali beosztásából történő távozése után sem. Felhatalmazás nélkül nem hozhat nyilvánosságra olyan hivatalos információkat, amelyek a hivatalon belül bizalmasan jutottak a tudomására. A médiával való kommunikáció megtiltható, illetve engedélyhez köthető.

A köztisztviselő hivatali eljárása során ügyfelektől nem kérhet és *nem fogadhat el ajándékot*, juttatást vagy bármely más egyéb előnyt.

Meghatározható az „ajándék” fogalma, az etikus „ajándékozás” rendje (például engedélykérés ajándék elfogadására).

A *pártatlanság* is több összetevőből áll: befolyásmentesség, jogtalan előnyök szerzésének a tilalma, részrehajlás-mentesség, hivatali tevékenységgel össze nem egyeztethető társadalmi szervezetekben való tagság tilalma.

Az *igazságosság és a méltányosság* a jogalkalmazás talán legnehezebb kihívásai. Mindkét esetben érvényesülni kell a jogszabályi követelményeknek, de ezek mellett tekintettel kell lenni az eredeti jogalkotói célra, illetve a moralitás, a humanizmus, valamint a józan ész követelményére is.

Az *arányosság* elve azt jelenti, hogy a jogalkalmazás során elérni kívánt cél érdekében igénybe vett (hatósági) eszköz, intézkedés, döntés nem túlzó, hanem indokolt, szükséges és elégséges jogkorlátozást valósít meg, a jogalkalmazás nem eredményez indokolatlan kötelezettségeket, terheket, károkat.

A *védelem* azt a kötelezettséget jelenti a tisztviselő számára, hogy eljárása során tartsa tisztelőben, óvja a közérdeket, az alkotmányos rendet, de ezek keretei között segítse a jogos magánérdek érvényre juttatását is.

Az *átláthatóság*, a transzparencia olyan társadalmi elvárás, amely azt hivatott elősegíteni, hogy – a jogszabályok keretei között – az állampolgárok a lehető legtöbb információval rendelkezzenek a tisztviselő, illetve a közigazgatási szerv tevékenységéről. Ennek megvalósulásának egyik legfontosabb előfeltétele a döntés-előkészítés és döntéshozatal megfelelő dokumentáltsága.

Az *együttműködés* követelménye alapján a munkavégzés során együtt kell működni a munkatársakkal, az állami szervekkel, az érintettekkel, az érintett társadalmi csoportok képviselőivel.²⁸³

Ha az ügyben különféle, egymással ellentétes érdekek merülnek fel, a köztisztviselőnek a közérdeknek, különösen a helyi közösség érdekének megfelelően kell eljárnia, magánérdekek kizárólag – a jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel – a közérdek és a helyi közösség érdekének keretei között érvényesülhetnek.

Amennyiben a tisztviselő a *közférán kívüli munkahelyen helyezkedne el*, ebben az esetben

- a) a jogszabályban vagy etikai kódexben meghatározott ideig semmiféle kapcsolatot nem vesz fel állami szervekkel a korábbi munkahelyén ellátott feladataihoz szorosan kapcsolódó témakörökben;

²⁸³ Bővebben: https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/2d/50000/Etikai_kovetelmenyekrol_Zold_Konyv_%20tarsadalmi_egyeztetesre.pdf (A letöltés ideje: 2020. 06. 02.)

- b) nem használja fel és nem hozza nyilvánosságra a korábbi munkahelyén birtokába került bizalmas információkat;
- c) továbbra is tiszteletben tartja a rá vonatkozó jogszabályokat, különösen azokat, amelyek a volt munkahelyén történő korábbi foglalkoztatására tekintettel vonatkoztak rá, és továbbra is betartja a rá korábban vonatkozó etikai kódexek rá továbbra is értelmezhető rendelkezéseit.

Eljárási szabályok

Az alkalmazandó eljárásrend alapvető rendelkezése, hogy a tisztviselő jelzi az általa észlelt, az etikai szabályokat sértő utasítást, illetve magatartást, méghozzá az etikai kódexben megjelölt személynek.

Jelezni kell azt is, ha a tisztviselő más munkahelyen történő elhelyezkedés iránt fejt ki olyan tevékenységet, amely veszélyezteti az etikai kódexben foglalt kötelezettségeinek teljesítését, különösen a befolyásmentes eljárás követelményét.

A köztisztviselő hivatását, munkahelyét nem használja fel más állás, munka vagy tisztség megszerzéséhez. Ha más munkahelyen való elhelyezkedésre vonatkozó tárgyalásokat folytat, erről tájékoztatja feletteseit, kivéve, ha alapos oka van feltételezni, hogy „emiatt jogtalan hátrány” érheti.

A köztisztviselő jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak vagy az eljárásban részt vevő más személynek nem minősülő, *államszervezeten kívüli személlyel* (ügynevezett érdekérvényesítő) feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan csak felettese előzetes tájékoztatását követően találkozhat.

A tájékoztatásnak ki kell terjedni az érdekérvényesítő és – ha van ilyen – az általa képviselt szervezet nevére, a találkozó céljára, időpontjára és helyére. Amennyiben a köztisztviselő a találkozóval kapcsolatban a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval rendelkezik, ezt köteles írásban felettese tudomására hozni.

A felettes jogosult a köztisztviselő érdekérvényesítővel való találkozását megtiltani, vagy harmadik személy jelenlétéhez kötni. A polgármester vagy a jegyző a helyi önkormányzat köztisztviselői számára az érdekérvényesítővel való találkozást normatív utasításban is megtilthatja, korlátozhatja vagy harmadik személy jelenlétéhez kötheti [Jat. 23. § (4) bek. j) pont alapján].

Az a köztisztviselő, aki megsérti a hivatásetikai alapelveket *etikai vétséget* követ el, és a munkáltatói jogkör gyakorlója vele szemben etikai eljárás megindításáról intézkedhet. Az etikai vétséget elkövetővel szemben kiszabható büntetés a figyelmeztetés vagy a megrovás. A munkáltatói jogkör gyakorlója figyelmeztetést az etikai eljárás lefolytatása nélkül is adhat, amennyiben a tényállás megítélése egyszerű és az etikai kódexben meghatározott normák megsértését a köztisztviselő elismeri.

Az etikai eljárás lefolytatására a munkáltatói jogkör gyakorlója 3 tagú – elnökből és 2 tagból álló – etikai bizottságot jelöl ki a hivatal vezetői munkakört betöltő köztisztviselői közül. A bizottság feladata a normasértés körülményeinek feltárása, illetve amennyiben az etikai vétség bizonyítást nyer, a büntetésre történő javaslattevés. A bizottság az etikai eljárás alá vont köztisztviselőt meghallgatja, ennek eredményét jegyzőkönyvben rögzíti és közli a munkáltatói jogkör gyakorlójával.

A büntetés kiszabásáról a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt. Nem lehet etikai eljárást lefolytatni, ha a normasértés elkövetésétől számított egy év, illetve annak a munkáltató tudomására jutásától számított egy hónap eltelt.

Amennyiben bizonyítást nyer, hogy a köztisztviselő az etikai vétséget nem követte el, illetve bizonyítottság hiányában a normaszegésért elmarasztalni nem lehet, ennek tényét a munkáltató az eljárást lezáró határozatában rögzíti.

Ha a köztisztviselő magatartása vagy annak következményei a köztisztviselő fegyelmi felelősségét alapozzák meg, a munkáltatói jogkör gyakorlójának kezdeményezésére a fegyelmi eljárást a Kttv. és a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III.7.) Korm. rendelet vonatkozó szabályai szerint kell lefolytatni.

Vezetőkre vonatkozó külön szabályok

A vezető beosztású köztisztviselő legfontosabb etikai kötelezettsége a példamutatás, elsősorban a beosztott köztisztviselők, de a választott tisztviselők és a helyi közösség tagjai számára is.

A vezető beosztású köztisztviselő *képviselje a pártatlan közigazgatás egyetemese értékeit*, legjobb tudása és ismeretei szerint döntéseiért felelősséget vállalva biztosítsa az általa vezetett szervezeti egység eredményes működését. A vezető szakmai munkájával, tudásának folyamatos bővítésével példát mutat a beosztottai számára feladataik szakszerű, tárgyilagos ellátásához.

A vezető támogassa a *beosztottjai szakmai tudásának fejlesztését*, munkájukat részrehajlás nélkül, szakmai szempontok alapján ítélje meg. Beosztottjaival szemben a jó modor és a kulturált magatartás keretei között határozottan, de mindig igazságosan lépjen fel, tisztelve emberi méltóságukat és személyiségi jogukat. A vezető törekedjen a beosztottjaival konstruktív, együttműködő, bizalmon és empátián alapuló jó munkahelyi légkör kialakítására, megőrzésére.

A vezető köteles a köztisztviselőhöz méltatlan magatartás minden megnyilvánulása ellen fellépni, és érvényre juttatni az etikai kódexben megfogalmazott értékeket.

A helyi önkormányzat vezetői és köztisztviselői számára is előírható az önkormányzat integritásirányítási rendszere kialakítása és működtetése érdekében szervezett integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú, központi és szervezeti szinten megtartandó *képzéseken való részvétel*.

A helyi önkormányzat vezetői évente kötelesek áttekinteni az irányításuk alatt álló tisztviselők érdekérvényesítőkkal való találkozására vonatkozó információkat, felmérni az ezzel kapcsolatos kockázatokat, és az *intézkedési tervben* megtenni a kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket.

Célszerű megjelölni azt az önkormányzati szervet (például bizottság) vagy tisztségviselőt (például polgármester), akinek kötelessége (felelőssége) az etikai szabályzat érvényre juttatása, az etikai szabályzat érvényesülésével kapcsolatos jelentések előterjesztése – rendszeres időközönként – a képviselő-testület számára.

3.8. Panaszok és közérdekű bejelentések helyi szabályozása²⁸⁴

A Jat. 23. § (4) bekezdés *c)* pontja alapján, figyelemmel a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső felügyeletéről

²⁸⁴ E fejezet megírásához mintaként felhasználtam Pécs Megyei Jogú Város „A panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos ügyek egységes intézéséről, valamint az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjéről” szóló szabályzatát. Elérhető: <https://gov.pecs.hu/staticPage/index/szabalyzatok/szabalyzatok.php>. Külföldi megoldásokról lásd <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Personnel/Local-Rules-and-Policies/Codes-of-Ethics.aspx> (A letöltés ideje: 2020. 06. 02.)

szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésének rendelkezéseire tekintettel kerülhet sor a panaszok és közérdekű bejelentések kezelésének rendjét szabályozó helyi rendelet elfogadására.

Értelmező rendelkezések

A *közérdekű bejelentés* olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A *panasz* olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá, és elbírálására a bíróságok igazgatására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A panasz javaslatot is tartalmazhat.

Fontos annak hangsúlyozása, különösen a panasz esetén, hogy azok vizsgálata, értékelése és az egész eljárás során a köztisztviselőnek a panaszos vagy a bejelentő irányába megértést, érzékenységet, empátiát kell tanúsítania.

Eljárási szabályok

Közérdekű bejelentéssel, panasszal bárki *szóban, írásban vagy online* fordulhat a hivatalhoz. Közérdekű bejelentéssel, panasszal szóban a hivatal hivatali helyiségeiben, ügyfélfogadási időben, online, az önkormányzat honlapján működtetett bejelentés-kezelő rendszeren keresztül lehet élni.

A szóban beérkező közérdekű bejelentéseket és panaszokat írásba kell foglalni. Az írásban beérkező közérdekű bejelentéseket és panaszokat iktatni kell. Az online érkezett közérdekű bejelentést vagy panaszt fogadni és érkeztetni kell, a bejelentőnek visszaigazolást kell küldeni a közérdekű bejelentés vagy panasz fogadásáról.

Ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés *azonnal megválaszolható, és nem igényel speciális szakértelmet*, akkor a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a bejelentést felvevő is elbírállhatja, és szóban is megválaszolhatja. Ebben az esetben rögzíteni kell a panaszos vagy a közérdekű bejelentő szóbeli tájékoztatásának tényét és részéről annak tudomásulvételét. A tájékoztatás elmaradása esetén a bejelentőt írásban értesíteni kell.

Az azonnal megválaszolt panaszt vagy közérdekű bejelentést az azt fogadó szervezeti egység az iratkezelés szabályai szerint iktatja és irattárba

helyezi oly módon, hogy az irat a beérkezéstől számított tízéves időtartamig az irattárban fellelhető legyen.

A közérdekű bejelentést vagy a beérkezett panaszt amennyiben az nem válaszolható meg azonnal a *jegyzőnek át kell adni*. A jegyző az átadást követően kijelöli az ügyet kivizsgáló szervezeti egységet vagy ügyintézőt.

A panaszt vagy a közérdekű bejelentést a kijelölt szervezeti egység vagy ügyintéző haladéktalanul megvizsgálja. Ha a beérkezett panasz vagy közérdekű bejelentés elbírálása nem tartozik a hivatal hatáskörébe, azt a beérkezéstől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni, amelyről a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell.

A közérdekű bejelentést, panaszt a beérkezéstől számított 30 napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag 30 napnál hosszabb ideig tart, erről a bejelentőt a közérdekű bejelentés, panasz érkezésétől számított 15 napon belül – az eljárás meghosszabbodása indokainak közlésével – írásban tájékoztatni kell. Az elintézés várható időtartama 45 napnál nem lehet hosszabb.

A vizsgálat történhet iratok tanulmányozásával, az érintettek jegyzőkönyvbe foglalt meghallgatásával, iratok beszerzésével. A vizsgálat befejezésekor az eljárásra kijelölt szervezeti egység a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a bejelentőt kérésének megfelelően, írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíti.

Az alaposnak bizonyult közérdekű bejelentés, panasz alapján gondoskodni kell:

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról vagy a konkrét ügyben szükséges intézkedések megtételéről;
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről;
- c) az okozott sérelem – elsősorban egyeztetésen alapuló – orvoslásáról;
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről (fegyelmi eljárás, büntetőeljárás stb.).

A köztisztviselő az általa tapasztalt jogsértő, etikátlan vagy a helyi önkormányzat integritását sértő cselekményeket kizárólag a hivatali szervezetben az annak fogadására feljogosított személynek jelentheti be. Ugyanakkor a rendeletben megengedhető, hogy a köztisztviselő, amennyiben alapos megfontolás után úgy tapasztalja, hogy az arra jogosult személy vagy személyek bejelentését az integritási szabályok megsértésével kezelik (vagy nem

kezelik), akkor harmadik személyhez (például média) fordulhat. Ez az úgynevezett „riadófújás”.²⁸⁵

A *bejelentő személyes adatai* csak a panasz, közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatása során, annak érdekében, legfeljebb az iratkezelési szabályzat szerinti iratörzési határidő végéig kezelhetők, valamint az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatók át, amennyiben a szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a bejelentő egyértelműen hozzájárult. A bejelentő adatai – egyértelmű hozzájárulása nélkül – nem hozhatók nyilvánosságra.

Ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és alaposan feltehető, hogy ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követett el, másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv, illetve személy részére át kell adni.

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon bejelentő által tett ismételt, továbbá nyilvánvalóan alaptalan, valamint a névtelen közérdekű bejelentés, panasz vizsgálata indokolás nélkül mellőzhető.

A panasz vizsgálata akkor is mellőzhető, ha a panasztevő a sérelmezett tevékenységről (mulasztásról) való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát. A tudomásszerzéstől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

A panaszok és közérdekű bejelentések kezelése során fokozottan érvényesülnie kell a helyi önkormányzattal és a polgármesteri hivatallal kapcsolatos közbizalom fenntartásának, a helyi közérdek megvalósulásának.

3.9. Az integritás helyi szintű szabályozása²⁸⁶

A Jat. 23. § (4) bekezdés *c)* pontja alapján, figyelemmel a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső felügyeletéről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésének

²⁸⁵ Bővebben: LUNDQUIST 1997, 214–215.

²⁸⁶ E fejezet megírásához mintaként felhasználtam Pécs Megyei Jogú Város „A panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos ügyek egységes intézéséről, valamint az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjéről” szóló szabályzatát. Elérhető: <https://gov.pecs.hu/staticPage/index/szabalyzatok/szabalyzatok.php>; Külföldi megoldásokról lásd <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Personnel/Local-Rules-and-Policies/Codes-of-Ethics.aspx> (A letöltés ideje: 2020. 06. 02.)

rendelkezéseire tekintettel kerülhet sor az integritást sértő események kezelésének rendjét szabályozó helyi rendelet elfogadására.

Általános rendelkezések

A szabályozás célja, hogy a hivatal működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó általános eljárásrend meghatározásával hozzájáruljon a korrupciós kockázatok szervezeten belüli hatékony kezeléséhez, valamint a Hivatal korrupcióval szembeni ellenálló képességének javításához.

A rendelet hatálya – a hivatal teljes állományát illetően – kiterjed hivatali tevékenységével kapcsolatos magatartására, a hivatal jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és belső irányítási eszközökben meghatározott működésével összefüggésben benyújtott visszaélésekre, a szervezeti integritást sértő eseményekre és a korrupciós kockázatokra irányuló bejelentések kivizsgálására és kezelésére.

Célszerű külön – akár csak példálózó jelleggel – megemlíteni, hogy melyek azok a konkrét események, amelyek felvetik a helyi önkormányzat és hivatala integritásának a sérelmét:

- a) etikai vétségek;
- b) nepotizmus;
- c) bürokratizmus;
- d) visszaélés a helyi önkormányzat személyi, tárgyi vagy anyagi erőforrásaival;
- e) harmadik személy érdekeinek titkolt képviselése;
- f) köztisztviselő személyes érdekeinek előtérbe kerülése.

A rendelet hatálya *nem terjedhet ki* a munkatársak azon magatartására, amellyel kapcsolatban más jogszabály szerint kijelölt szerv jogosult és köteles eljárni, valamint azon közérdekű bejelentések fogadására és kivizsgálására, amelyek tartalma szerint más hatóság vagy a hivatal valamely szervezeti egységének hatáskörébe és illetékességébe tartozó hatósági eljárásnak van helye.

A jegyző integritás-tanácsadót bíz meg. Az integritás-tanácsadó a jegyző nevében ellátja a szervezeti integritást sértő és a korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.

Az integritás-tanácsadó ellátja továbbá a *vizsgálóbiztosi* feladatokat is olyan fegyelmi eljárásban, ahol az eljárás alá vont személy esetében ajándék jogosulatlan elfogadása, hivatali helyzettel történő visszaélés vagy az érintett befolyásolása merül fel.

Az integritás-tanácsadó a *jegyző közvetlen irányítása alatt áll*. Az egyéb feladatköröket is ellátó integritás-tanácsadó egyéb feladatköreiben a hivatali szervezet vezetője által kijelölt más személy által is utasítható lehet, ha ez integritás-tanácsadói feladatainak ellátását nem veszélyezteti.

Részletes rendelkezések

„Az integritás-tanácsadó közreműködik a hivatal működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint annak végrehajtásáról szóló integritásjelentés elkészítésében.

Az integritás-tanácsadó az intézkedési terv alapján javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint közreműködik ezek végrehajtásában.

Az integritás-tanácsadó a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben.

Az integritás-tanácsadó gondoskodik a belső kontrollrendszer vonatkozásában a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelésnek a koordinációjáról, valamint a hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazása esetén ellátja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.”

Forrás: 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 6. § (1)–(4) bek.

„Integritás-tanácsadói feladatok ellátására felsőfokú végzettségű, legalább hároméves közigazgatási szakmai gyakorlattal rendelkező, a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő, állami tisztviselő, vagy az államigazgatási szervnél foglalkoztatott hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személy jelölhető ki.”

Forrás: 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 7. § (1) bek.

A bejelentéseket a bejelentők *szóban, írásban és elektronikus úton* is megtehetik. A természetes személyek általi bejelentésekről jegyzőkönyvet kell felvenni. A szóban tett bejelentéseket az integritás-tanácsadó fogadja az erre alkalmas, külön helyiségben. A szóbeli vagy telefonon tett bejelentésekről jegyzőkönyvet kell felvenni.

Az írásban tett bejelentések esetén a bejelentés postai úton, telefax formájában, az integritás-tanácsadónak történő átadással, integritásbejelentés fogadására kialakított elektronikus címen (*integritasbejelentes@xx.yyy.hu*), valamint a jegyző által a hivatal kijelölt közösségi pontján elhelyezett írásbeli bejelentések fogadására kialakított zárt ládában tehető meg. A ládák tartalmának begyűjtéséről naponta az integritás-tanácsadó gondoskodik.

Az írásbeli bejelentések postai úton vagy egyéb távközlő eszköz útján, az integritás-tanácsadónak történő átadással, a bejelentés fogadására kialakított elektronikus címen tehető meg. A papír alapon beérkezett küldeményeket a beérkezés, illetve az átvétel időpontjában érkeztetni, iktatni kell.

A szabályzat tárgyi hatálya alá nem tartozó beadványokat az integritás-tanácsadó tartalmuk megismerése után haladéktalanul *továbbítja az eljárásra jogosult más szervezeti egységéhez* vagy más, az ügyben eljárni illetékességgel és hatáskörrel rendelkező szervhez, az európai uniós támogatások szabálytalanságaira vonatkozó előírásokkal is összhangban.

Amennyiben az integritás-tanácsadónak címzett iratot, iratokat vagy bejelentést ezen iratok kezelésére nem jogosult személy vagy szervezeti egység veszi át, úgy azt köteles haladéktalanul az integritás-tanácsadónak az ügyviteli rend szerinti kezelése céljából továbbítani.

Azon beadványt, amelyet a bejelentések fogadására létrehozott elektronikus levélcímekre küldtek, akkor kell iktatni, ha annak tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy az integritás-tanácsadó hatáskörébe tartozó érdemi eljárás kezdeményezésére irányul. Amennyiben nem az integritás-tanácsadónak címzett, de tartalmában a feladatkörébe tartozó irat érkezik a szervezet bármely egységéhez, a bejelentésnek minősülés vizsgálata céljából azt haladéktalanul továbbítani kell az integritás-tanácsadó részére.

A bejelentések érkeztetéséről, iktatásáról az integritás-tanácsadó a hivatal vonatkozó szabályzataiban foglaltak szerint, az általános ügyviteli szabályok alapján gondoskodik. Az integritás-tanácsadó a beadvány beérkezését követően haladéktalanul megvizsgálja, hogy az integritási tárgyú bejelentésnek minősül-e.

Az integritás-tanácsadó az integritási bejelentésnek nem minősülő bejelentéseket, annak tartalmától függően:

- a) legkésőbb a beadvány érkezését követő nyolc napon belül további ügyintézésre átteszi az eljárásra jogosult más szervezeti egységéhez;
- b) amennyiben a beadvány további intézkedést nem igényel, a szervezet hatályos iratkezelési szabályzata alapján gondoskodik annak irattárba helyezéséről.

Az integritás-tanácsadó a bejelentést az alábbi szempontok alapján értékeli:

- a) a bejelentés jellege (mire vonatkozik);
- b) a bejelentés tartalma szerint igényli-e vizsgálat lefolytatását;
- c) a bejelentés igényel-e sürgős intézkedést.

Az integritás-tanácsadó az értékelést követően *rövid feljegyzésben haladéktalanul tájékoztatja* a jegyzőt a bejelentés beérkezéséről és annak tárgyáról, a bejelentés és esetleges mellékletei egyidejű továbbítása mellett. Amennyiben a bejelentés nem igényli vizsgálat lefolytatását, a jegyző dönt a további eljárásról.

Az integritás-tanácsadó a bejelentés értékelését követően megvizsgálja az eljárásához szükséges vagy a beadványban jelzett dokumentumok, valamint a bejelentés intézéséhez szükséges további információk rendelkezésre állását. Amennyiben szükséges intézkedik további dokumentumok, információk beszerzéséről.

A bejelentéssel összefüggő adatok rendelkezésre bocsátása érdekében megkeresett szervezeti egység köteles a kért adatokat a megkeresésben, a bejelentésben foglaltakra figyelemmel az integritás-tanácsadó vagy a jegyző által meghatározott határidőben – amely sürgős intézkedést igénylő ügy esetén három munkanapnál, más esetekben tíz munkanapnál nem lehet hosszabb –, az adatkezelésre, adatvédelemre és információbiztonságra vonatkozó szabályok betartása mellett az integritás-tanácsadó rendelkezésére bocsátani, illetve erre irányuló akadályoztatását – a határidő lejártá előtt – az integritás-tanácsadónak jelezni.

Amennyiben a bejelentés jellege és eredményes intézése ezt indokolta teszi, az integritás-tanácsadó az ügyben érintett vagy arról ismerettel rendelkező munkatársat meghallgatja, vagy intézkedik az ügyben nem érintett vezetője általi meghallgatásáról.

A *személyes meghallgatás* kezdeményezéséről a munkatársat a meghallgatás időpontja előtt legalább kettő munkanappal írásban, illetve – az írásbeli értesítés akadályoztatása esetén – telefonon, szóban (ez utóbbit is

dokumentálni szükséges) értesíteni kell. Az értesítésnek tartalmaznia kell a bejelentés tárgyát.

A személyes meghallgatásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell:

- a) a meghallgatás helyét, időpontját;
- b) a meghallgatott nevére, jogviszonyára, szervezeti egységére vonatkozó adatokat;
- c) a meghallgatott milyen minőségben van jelen;
- d) a meghallgatás tárgyát;
- e) a meghallgatás során feltett kérdéseket és azokra adott válaszokat;
- f) a jegyzőkönyv bejelentővel való ismertetésének tényét és a jegyzőkönyvben foglaltakkal való egyetértésére vonatkozó nyilatkozatot;
- g) a meghallgatáson részt vevők aláírását.

A meghallgatott kérheti személyes adatainak zártan történő kezelését, ez esetben személyes adatait az ügy iratai között, az integritás-tanácsadó által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni.

Az integritás-tanácsadó a bejelentést annak beérkezését követő naptól számított 30 napon belül vizsgálja, és a döntésre előkészített ügyet a jegyzőnek megküldi. A vizsgálat során törekedni kell annak gyors és a szükséges részleteket feltáró lefolytatására. Az *ügyintézési határidő* az integritás-tanácsadó javaslatára, a jegyző engedélyével egy alkalommal 8 nappal – kivételes esetben 30 nappal – meghosszabbítható, amennyiben a kivizsgálás körülményei ezt indokolják, és az nem veszélyezteti a vizsgálat eredményes végrehajtását.

Az ügyintézési időbe nem számít bele az adatbekérő megkeresés megküldésétől annak teljesítéséig – az integritás-tanácsadóhoz történő beérkezéséig – terjedő időtartam. Az integritás-tanácsadó a vizsgálat befejezése után indokolt esetben javasolja a felelősségre vonási eljárás megindítását, amit a jegyző számára előkészít. Amennyiben megítélése szerint már a folyamatban lévő vizsgálat alatt intézkedés megtételére van szükség, arról a jegyzőt haladéktalanul tájékoztatja.

A vizsgálat lezárását követően az integritás-tanácsadó az összefoglaló jelentéssel a döntésre előkészített ügyet a jegyzőnek az ügyre vonatkozó, illetve az eljárás során keletkező dokumentumokkal és a bejelentő részére előkészített válaszlévlé-tervezettel együtt megküldi. Az *összefoglaló jelentés* tartalmazza:

- a) a bejelentés rövid összefoglalását;

- b) a bejelentés alapján már megtett intézkedéseket és azok eredményeit;
- c) a vizsgálat nélkül lezárható ügyek esetében a vizsgálat mellőzésének okait;
- d) az eljárás során figyelembe vett, illetve mellőzött adatokat, bizonyítékokat;
- e) az eljárás alapján megállapított tényeket;
- f) az ügy lezárásához szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatokat.

A jegyző az integritás-tanácsadó által lefolytatott vizsgálat megállapításait figyelembe véve *döntést hoz* a további szükséges lépések megtételéről (feltárt problémák okainak megszüntetése, okozott sérelem orvoslása, fegyelmi vagy etikai eljárás megindítása, büntetőeljárás kezdeményezése, egyéb intézkedések) vagy az ügy lezárására vonatkozóan. Szükség esetén a döntés meghozatala előtt egyeztet az integritás-tanácsadóval.

A döntést követően az integritás-tanácsadó gondoskodik a feltárt hibák, illetve a jogsértő magatartás megszüntetése érdekében szükséges intézkedések foganatosításának előkészítéséről és a végrehajtásuk nyomon követéséről. A vizsgálat eredményéről a bejelentőt – amennyiben személye és/vagy elérhetősége ismert – írásban, igazolható módon értesíteni kell.

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon bejelentő által tett ismételt bejelentés vizsgálata mellőzhető, erről a bejelentőt – amennyiben személye és elérhetősége ismert – írásban tájékoztatni kell.

A vizsgálat alatt álló bejelentéssel tartalmában megegyező újabb, eltérő személytől érkező bejelentések a vizsgálat alatt álló bejelentés lezárását megelőző napig egyesíthetők. A szervezeti egységek a vizsgálat során együttműködnek az integritás-tanácsadóval. Az erre vonatkozó megkeresése alapján a szükséges dokumentumokat és a kért információkat az integritás-tanácsadó rendelkezésére kell bocsátani.

Az integritással kapcsolatos ügyek kezelése során úgy kell eljárni, hogy *a bejelentő joga vagy jogos érdeke ne sérüljön*. A bejelentőt nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt, kivéve, ha megállapítást nyer, hogy rosszhiszeműen járt el, és alaposan feltehető, hogy a bejelentésével összefüggésben bűncselekményt vagy szabálysértést követett el, vagy másnak kárt, illetve egyéb sérelmet okozott.

Ha a bejelentő kéri adatainak zártan történő kezelését, személyes adatait az ügy iratai között, az integritás-tanácsadó az általa aláírt zárt borítékban helyezi el. Ez esetben a bejelentésről – annak tartalmi csorbítása nélkül – az integritás-tanácsadó anonimizált másolatot készít, és azt kéz-

jegyével ellátja. A bejelentő személyére vonatkozó adatok más szervnek történő átadásához vagy nyilvánosságra hozatalához a bejelentő személyének előzetes hozzájárulása szükséges.

Az integritás-tanácsadó a vizsgálat során tudomására jutott információkat bizalmasan kezeli, azokat – a szabályzatban meghatározott kivételektől eltekintve – kizárólag a bejelentés vizsgálatához használja fel.

A beérkezett dokumentumok iratkezelése a szabályzatban meghatározottak figyelembevételével, az iratkezelési szabályzat szerint, elkülönített iktatóhely-azonosító alkalmazásával történik. Az iratkezelés során is figyelemmel kell lenni arra, hogy az integritás-tanácsadó a lehető legrövidebb időn belül megkezdhesse a vizsgálatot.

A bejelentésekkel kapcsolatos eredeti iratokat az integritás-tanácsadó *kezeli, nyilvántartja és őrzi*. Az integritás-tanácsadó folyamatosan gondoskodik arról, hogy a személyes, illetve védett adatokhoz illetéktelenek ne férjenek hozzá. A bejelentések iratkezelése az ügyintézés teljes folyamatában az integritás-tanácsadó felügyeletével történik.

Az iktatórendszerben az integritásügyekkel kapcsolatos lekérdezési jogosultságot kizárólag az integritás-tanácsadónak kell biztosítani. Az érkeztetés, iktatás során (például tárgy, beküldő megadása) figyelemmel kell lenni a bejelentő védelmét szolgáló, azt lehetővé tevő, minimalizált adatok megadására. Az adataik zárt kezelését kérő bejelentők személyes adatai nem kerülhetnek felvitelre az iktatórendszer ügyféllistájába.

Az integritás-tanácsadó a szervezethez benyújtott integritásbejelentésekről kizárólag lokális módon, elkülönítetten működő számítógépen, évenkénti *nyilvántartást* vezet az alábbiak szerinti bontásban:

- a) sorszám;
- b) beérkezés ideje;
- c) beérkezés/bejelentés módja;
- d) iktatószám vagy egyéb azonosító;
- e) bejelentő neve, elérhetősége (amennyiben rendelkezésre áll);
- f) bejelentés tárgya;
- g) érintett szervezeti egység vagy személy;
- h) bejelentés alapján megtett hivatali intézkedés leírása, ideje, iktatószáma, illetve az ügy lezárásának oka, ténye;
- i) bejelentő tájékoztatásának ideje, módja, iktatószáma vagy a tájékoztatás mellőzésének oka;
- j) megjegyzés.

A bejelentéssel összefüggő eljárás alatt *keletkezett iratokba* teljeskörűen az integritás-tanácsadó és a jegyző; a bejelentés, illetve az eljárás során tett nyilatkozatai tekintetében a bejelentő, illetve a saját nyilatkozatai tekintetében a nyilatkozattevő (meghallgatott) tekinthet be.

A bejelentő a bejelentésében vagy meghallgatása során kérheti *adatainak zártan történő kezelését*. Ebben az esetben a bejelentő adatait az ügy iratai között az integritás-tanácsadó által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni, amelynek tartalmáról csak a közigazgatási államtitkárnak lehet adatot szolgáltatni.

Minden évben december 31-éig fel kell mérni az önkormányzat működésével kapcsolatos *integritási és korrupciós kockázatokat*, és a felmérés alapján egyéves intézkedési tervet kell megfogalmazni a kockázatok kezelésére. Az intézkedési terv főbb tartalmi elemei:

- a) integritási bejelentések alapján tett intézkedések, tapasztalatok;
- b) integritást veszélyeztető kockázatok mérséklése irányába tett intézkedések;
- c) integritás-munkacsoport létrehozása, működtetése;
- d) integritás tárgyú képzés megvalósítása;
- e) integritás tárgyú esettanulmányok kidolgozása, feldolgozása;
- f) orientációs konzultációk tartása új belépők számára;
- g) külső szakértők alkalmazása az integritás fokozására;
- h) kockázatkezelési rendszer kialakítása;
- i) „négy szem elv” következetes használata (minden végrehajtási és pénzügyi tranzakció engedélyezését megelőzően az adott feladatot ellátó személy munkáját egy másik személy teljeskörűen felülvizsgálja, beleértve az ellenőrzési listák és a kitöltési útmutatók alkalmazását is).

Az integritás-tanácsadó közreműködik az önkormányzat működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritásjelentés elkészítésében. Az intézkedési terv és az integritásjelentés elfogadásáról – a jegyző előterjesztése alapján – a képviselő-testület dönt.

Célszerű – az etikai szabályokhoz hasonlóan – megjelölni azt az önkormányzati szervet (például bizottság) vagy tisztségviselőt (például jegyző), akinek kötelessége az integritást biztosítani hivatott szabályok érvényre juttatása, valamint a szabályzat érvényesülésével kapcsolatos jelentések előterjesztése – rendszeres időközökkel – a képviselő-testület számára.

Vákát oldal

4. A magyar helyi választási rendszer – nemzetközi kitekintéssel

4.1. A helyi választási rendszer kialakításának egyes szempontjai

A helyi önkormányzat legfontosabb eleme, értelme és célja a helyi közösség, pontosabban adott településen vagy területi egységben lakók/élők, akik közreműködésével, igényeik figyelembevételével, döntéseiknek megfelelően működik és jár el a helyi önkormányzat.

Magyar Zoltán szerint az önkormányzat meghatározásakor hagyományosan *az emberből szokás kiindulni*.²⁸⁷ Az emberek területi alapon történő szerveződése hozza létre azt a közösséget, amely végeredményben önkormányoz. Az önkormányzatok működése átfogó jellegű, általános igazgatást végeznek. Az önkormányzati rendszerben a közösséget megillető hatalomgyakorlás kétféle formában valósulhat meg: közvetett (képviselők útján) és közvetlen módon.

A helyi közösség nélkül nincs helyi önkormányzat – jogi értelemben; de nem jogi megközelítésen a helyi közösség léte önmagában kevés a helyi önkormányzathoz, szükség van a helyi közösség aktivitására, részvételére, igényeik artikulációjára, helyi ügyek iránti elkötelezettségére, közreműködésére.²⁸⁸

A helyi önkormányzat fogalmából – felfogásunk szerint – el kell hagyni a választott testületet (képviselő-testületet), és egyértelműen ki kell mondani, hogy a képviselő-testület a helyi önkormányzatnak a legfontosabb döntéshozó intézménye ugyan, de nem kapcsolódik közvetlenül és szervesen a helyi önkormányzat fogalmához; nem kiváltja, nem helyettesíti, hanem csupán képviseli a helyi közösséget.

Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy a helyi közösség és a képviselő-testület sorsközösségben vannak: egyik döntése, szerepfelfogása,

²⁸⁷ MAGYARY 1942, 113.

²⁸⁸ Vesd össze PETERS 1949, 292.

aktivitása kihat a másakra is, azzal az „aprósággal”, hogy – elméletileg – ellentét esetén a helyi közösség döntése köti a képviselő-testületet.

A helyi választási rendszer, összehasonlítva az országos választási rendszerrel, *számos előnyt* tud megjelentetni:

- a) az országos politikai trendek barométereként is funkcionálhat;
- b) meghatározhatja azokat az ügyeket, amelyek a választókat leginkább érdeklik;
- c) adott ország demokratizálódási folyamatának fontos lépcsőfoka lehet;
- d) lehetőséget ad a nemzetiségek számára, hogy bekapcsolódjanak a települési/területi döntéshozatalba;
- e) elősegítheti a pártok alulról történő szerveződését.²⁸⁹

A helyi választási rendszernek kiemelkedő jelentősége van: ennek segítségével töltik be az önkormányzati képviselői és a polgármesteri tisztségeket, illetve ugyanezeknek a személyeknek a választópolgárok általi (helyi) politikai felelősségre vonásának is a legfontosabb eszköze.

A választási rendszer kialakítása összetett feladat, előzetesen körültekintő vizsgálatot és tervezést kíván. Néhány esetben a települési önkormányzatuknak van bizonyos mozgástere – a törvény keretei között – a helyi választási rendszer egyes elemeinek a meghatározásában, de általában az önkormányzati választási rendszert az országos törvény kimerítően szabályozza.

A választási rendszerről való döntéskor figyelembe kell venni

- a) a politikai váltógazdálkodás következményeit;
- b) az áttekinthetőséget;
- c) az arányosság követelményét;
- d) az elszámoltathatóságot;
- e) az egyenlőség elvét stb.²⁹⁰

Ugyancsak figyelembe veendők a földrajzi adottságok (akár a településen belül létrehozhatók kisebb választási körzetek is), a személyes kapcsolatok (a helyi választási rendszerben sokkal gyakoribb, hogy a jelölt és a választópolgár között személyes, individuális, közvetlen kapcsolat is fennáll), „képviselési sűrűség” (density of representation; a képviselőnek, a képviselők létszámának alkalmasnak kell lennie a képviselők és a helyi lakosság közötti

²⁸⁹ SISK et al. 2001, 118.

²⁹⁰ SISK et al. 2001, 123.

folyamatos kapcsolattartás biztosítására), arányosság és a többségi elv (mindkettőnek vannak bizonyos előnyei és hátrányai).²⁹¹

Norvégiában a képviselő-testületek létszáma a lakosságszámmal nő: 5 000 lakos alatt legalább 11 tag, 5 000–10 000 között legalább 19 tag, 50 000–100 000 lakos között legalább 35 tag, 100 000 lakos felett legalább 43 tag. A települési képviselő-testületek dönthetnek azonban úgy, hogy növelik-e a testületek létszámát a törvényi minimum fölé.²⁹²

Minden angol községi tanácsot (*council*) azonos módon választják meg, az egyszerű (abszolút) többségi elv alapján, négy évre. A nagyvárosokban (*Metropolitan Boroughs*) a képviselő-testületek tagjainak egyharmadát minden évben megválasztják.²⁹³ Az úgynevezett first-pass-the-post szisztéma lényege, hogy a jelöltek egyéni választókerületekben „mérkőznek” meg egymással, és az nyeri a mandátumot, aki a legtöbb szavazatot kapta, így viszonylag alacsony szavazataránnyal is mandátumhoz lehet jutni.²⁹⁴

Csehországban a képviselő-testületek tagjait arányos, listás rendszerben, 5 százalékos választási küszöb mellett közvetlenül a választópolgárok négyéves időtartamra választják meg.²⁹⁵ Szlovéniában a képviselő-testület tagjait vagy többségi vagy arányos választási rendszerben választják meg, a település nagyságától függően. Többségi rendszert alkalmaznak, ha legfeljebb 12, arányos (listás) rendszert, ha legalább 12 tagja van a képviselő-testületnek. A települést választókerületekre osztják, kivéve, ha a képviselő-testületnek hétnél kevesebb tagja van.²⁹⁶

A helyi választási rendszernek praktikusnak és a helyi társadalmi viszonyokkal adekvátnak is kell lennie, be kell tudnia tölteni jogállami rendeltetését: a helyi választott testületek rekrutációját.

Szlovéniában a választópolgár adhat egy úgynevezett kedvezményes szavazatot is a listán szereplő jelöltre, de ezt a szavazatot akkor veszik számításba, ha a választópolgárok legalább egynegyede adott kedvezményes szavazatot, akkor az a jelölt, aki megkapta a kedvezményes szavazatok többségét, de legalább 10 százalékot, azt képviselővé választották. E feltételek hiányában az a jelölt lesz a képviselő, aki a legtöbb szavazatot kapta.²⁹⁷

²⁹¹ SISK et al. 2001, 127–128.

²⁹² NGUYỄN-DUY 2015, 5.

²⁹³ COPUS 2011, 9; IMRE–KÖI 2003, 73–74.

²⁹⁴ KÁKAI 2004, 119.

²⁹⁵ KRUNTORÁDOVÁ–JÜPTNER 2013, 8.

²⁹⁶ VLAJ 2010, 18–19.

²⁹⁷ VLAJ 2010, 18–19.

Ausztriában arra az esetre, ha nem érkezik jelölés, a tartományi választási rendtartás úgy rendelkezhet, hogy azt a személyt érvényesen megválasztották, akinek nevét a legtöbbször megnevezték a szavazólapon.²⁹⁸

A német helyi választási rendszer a föderatív berendezkedés miatt tartományi szinten értelmezhető, ugyanis a tartományok maguk alakítják ki – az Alaptörvény keretei között – önkormányzati rendszereiket, beleértve a helyi választási rendszert is. Az északi tartományokban (például Alsó-Szászország) arányos rendszerben, zárt listán választják meg a helyi képviselőket.²⁹⁹

A déli tartományok (bajor és baden-württembergi) választási rendszerét a nagyfokú rugalmasság jellemzi.³⁰⁰ A választópolgárnak annyi szavazata van, ahány tagja van a képviselő-testületnek, és négy lehetősége van a szavazatok leadására a többségi listás rendszerben:

- a) A jelölést változatlanul megszavazhatja úgy, hogy az egész listát kereszttel megjelöli.
- b) Egy jelöltnek a listán legfeljebb három szavazatot adhat, azaz kumulál.
- c) A szavazatát több jelölt között megoszthatja, azaz panasíroz.
- d) Összekapcsolhatja a kumulálás és a panasírozás lehetőségét.³⁰¹

Ebben a rendszerben a választók ízlésük szerint rangsort állíthatnak fel a listákon szereplő jelöltek között, kifejezhetik személyes preferenciáikat, és akár több listáról is összeállíthatják saját jelölti listájukat, vagy akár halmozhatják szavazataikat.³⁰²

A választási rendszerről, illetve a helyi választási rendszerről való döntés politikai, jobb esetben szakpolitikai döntés, amely adott állam törvényhozásának kompetenciájába tartozik. Kevésbé jellemző, de találunk rá példát, hogy népszavazás tárgya volt a választási rendszerről való döntés: a kanadai Ontario tartományban 2007. október 10-én tartott népszavazáson

²⁹⁸ GAMPER 2011, 19.

²⁹⁹ KÁKAI 2004, 118.

³⁰⁰ Lásd Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl. S. 834); BayRS 2021-1/2-I; Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen (Gemeinde- und Landkreiswahlordnung – GLKrWO) Vom 7. November 2006 (GVBl. S. 852) BayRS 2021-1/2-1-I.

³⁰¹ KNEMEYER 2000, 151–156.

³⁰² KÁKAI 2004, 119.

a választópolgárok elutasították az arányos választási rendszer bevezetését a többségi helyett, amelynek okaként a szakirodalom a választói apátiát, az egyéni érdekeket és a választók tájékoztatásának hiányát jelöli meg.³⁰³

1999-ben a szavazók erősítették meg az úgynevezett city charterben Los Angeles (Kalifornia, USA) új választási rendszerét, amelyben polgármester/képviselő-testület típusú helyi önkormányzatot hoztak létre, és amelyben a polgármestert is közvetlenül, négy évre választják a helyi választópolgárok.³⁰⁴

Horvátországban a helyi választási rendszer 2001. évi reformjának egyik oka volt, hogy biztosítsák a helyi választások egyéni karakterét az (országos) parlamenti választásokhoz képest, ugyanis előbbi eredményei nagy mértékben függtek az országos politikai eseményektől, illetve kapcsolódtak azokhoz. A reform eredményeként a megyékben és nagyobb településeken vegyes választási rendszert, míg a kisebb településeken egyéni listás rendszert vezettek be.³⁰⁵

A szövetségi államokban a helyi választási rendszer kialakítása – szövetségi törvényi keretek között – tagállami hatáskör, így a tagállamok (tartományok) helyi választási rendszerei fontos elemeik tekintetében is lényeges eltéréseket mutathatnak. Például Ausztriában a választott képviselők megbízatásának időtartama tartományonként változó: Burgenlandban, Alsó-Ausztriában, Stájerországban, Bécsben és Vorarlbergben 5 év, míg Karintiában, Felső-Ausztriában és Tirolban 6 év.

1. táblázat

A szövetségi állami berendezkedés okán tartományonkénti leglényegesebb eltérések Németországban

Tartomány	Képviselő-testület	Polgármester
<i>Baden-Württemberg</i>	8–60 képviselő (5 évre választva) (§ 25 GemO BW)	közvetlenül választva 8 éves időtartamra (§ 42 III GemO BW)
<i>Bajorország</i>	8–80 képviselő (6 évre választva) (§ 31 II GO)	közvetlenül választva 6 éves időtartamra (Art. 40 I, 42 GLKrWG)
<i>Berlin</i>	legkevesebb 130 tagú közgyűlés (Abgeordnetenhaus) (5 évre választva) (§ 7 I, II LWG)	közgyűlés (Abgeordnetenhaus) választja 5 éves időtartamra (Art. 56 I VvB)

³⁰³ KUCHAPSKI 2013, 137.

³⁰⁴ PLESCHBERGER 2017, 246.

³⁰⁵ OMEJEC 2000, 493.

Tartomány	Képviselő-testület	Polgármester
<i>Brandenburg</i>	6–56 képviselő (5 évre választva) (§§ 4, 6 II BbgKWahlG)	közvetlenül választva 8 éves időtartamra (§§ 72 I, 74 I BbgKWahlG)
<i>Bréma</i>	közgyűlés (Bürgerschaft) által delegált 83 képviselő (68 hely Bréma/15 hely Bremerhaven) (4 évre választva) (§ 5 I WahlG) 48 városi delegátus (4 évre választva) (§ 17 VerfBrhv i.V.m. §§ 5 I, 42 I WahlG)	a szenátus elnöke egyben polgármester is, akit 4 évre a közgyűlés (Bürgerschaft) választ. (Art. 107 i.V.m. 114 Constitution of Bremen)
<i>Hessen</i>	15–105 képviselő (5 évre választva) (§§ 36, 38 I HGO)	közvetlenül választva 6 éves időtartamra (§ 39 Ia, III HGO)
<i>Hamburg</i>	közgyűlés (Bürgerschaft) által delegált legkevesebb 120 képviselő (4 évre választva) (§§ 6 II, 10 I Constitution of Hamburg)	a szenátus elnöke egyben polgármester is, négy évre a közgyűlés (Bürgerschaft) választja (§§ 34 I, 35 I Constitution of Hamburg)
<i>Mecklenburg-Nyugat-Pomeránia</i>	7–53 képviselő (4 évre választva) (§ 4 I KWG M-V)	közvetlenül választva 7–9 éves időtartamra (§ 37 II KV M-V)
<i>Alsó-Szászország</i>	6–66 képviselő (5 évre választva) (§§ 32 I, 33 II NGO)	közvetlenül választva 8 éves időtartamra (§ 61 I NGO)
<i>Észak-Rajna-Vesztfália</i>	20–90 képviselő (5 évre választva) (§ 42 I GO NRW, § 3 II KWahlG)	közvetlenül választva 5 éves időtartamra (§65 I GO NRW)
<i>Rheinland-Pfalz</i>	6–60 képviselő (5 évre választva) (§ 29 I, II GemO)	közvetlenül választva 8 éves időtartamra (§ 52 I GemO)
<i>Saarland</i>	27–63 képviselő (5 évre választva) (§§ 31 I, 32 II KSVG)	közvetlenül választva 10 éves időtartamra (§ 31 II KSVG)
<i>Szászország</i>	8–60 képviselő (5 évre választva) (§§ 29 II, 33 I SächsGemO)	közvetlenül választva 7 éves időtartamra (§ 51 III SächsGemO)
<i>Sachsen-Anhalt</i>	4–60 képviselő (5 évre választva) (§§ 36 III, 37 I GO LSA)	közvetlenül választva 7 éves időtartamra (§ 58 I GO LSA)
<i>Schleswig-Holstein</i>	7–49 képviselő (5 évre választva) (§§ 1, 8 GKWG)	közvetlenül választva 6–8 éves időtartamra (§ 57 IV GO SH)
<i>Thüringia</i>	6–50 képviselő (5 évre választva) (§ 23 II, III ThürKO)	közvetlenül választva 6 éves időtartamra (§§ 24 I, 25 I ThürKWG)

Forrás: a szerző szerkesztése

Olaszországban a választások szabályaira vonatkozóan az Alkotmány, a helyi önkormányzatokról szóló egyesített törvény (D.Lgs.1 18 agosto 2000, n. 267) tartalmaz rendelkezéseket. Az olasz Alkotmány 114. § (1) bekezdése határozza meg az állami területi felosztást, amely szerint „a Köztársaság

településekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és az államból áll”.³⁰⁶ A település ebben az értelemben jelenti a városokat és a magyar szóhasználatnak megfelelő községeket is. A nagyváros (*città metropolitana*) tartományi székhely, illetve a vele és egymással határos települések egyesülései gazdasági és alapvető szükségletek ellátása célból. Ilyen nagyváros: Róma, Milánó, Nápoly, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Bari és Velence.

Olaszországban eltérő választási rendszere van a 15 000 lakosnál kevesebb és a 15 000 lakosnál nagyobb lakosságszámmal rendelkező településnek. 15 000 lakos alatti településeken „a helyi tanács tagjainak megválasztása többségi választási rendszerben történik a polgármester választásával összekötve”. A szavazólapon szerepel a polgármester és alatta a listán felsorolásra kerülnek a tanácstagoknak jelölt személyek. A tanácstagoknak jelölt személyek száma nem lehet több, mint a megválasztható tanácstagok létszáma. A jelöltek száma nem lehet kevesebb, mint a megválasztható tanácstagok háromnegyede. A 15 000-nél nagyobb lakosságszámú település esetében a polgármestert közvetlenül választják, ezzel egyidejűleg a tanácstagokat is.³⁰⁷

4.2. A magyar helyi választási rendszer – nemzetközi kontextusban

A magyar helyi választási rendszer egészére vonatkozó rendelkezéseket nem találunk az Alaptörvényben, a kapcsolódó előírások az alábbiak:

- a) „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”
- b) „Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”
- c) „Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy

³⁰⁶ Elérhető: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (A letöltés ideje: 2020. 06. 02.)

³⁰⁷ DRINÓCZI–MAZZO 2007, 176.

- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.”
- d) „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”
 - e) „A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.”
 - f) „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.” [XXIII. cikk (1)–(6) bek.]
 - g) „A köztársasági elnök kitzúzi az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását.” [9. cikk (3) e) pont]
 - h) „A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”
 - i) „A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani.” [XXXV. cikk (1)–(2) bek.]

A helyi választójog tekintetében az egyes európai (különösen az uniós) országok lényegében egységes képet mutatnak, de a részletekben találunk eltéréseket.

Norvégiában a települési és a megyei képviselő-testületek tagjait is közvetlenül választják a választópolgárok, 4 évre. Választható az a norvég állampolgár, aki legkésőbb a választás évének utolsó napján betölti 18. életévét. Dánia, Finnország és Izland állampolgárai is rendelkeznek választójoggal, ha legkésőbb a választás évének június 30-áig nyilvántartásba vetették magukat. Azok a nem norvég állampolgárok is rendelkeznek választójoggal,

akik a népesség-nyilvántartásban szerepelnek és legalább a szavazás napját megelőző három évben Norvégiában tartózkodtak.³⁰⁸

Spanyolországban a település legfontosabb döntéshozó szerve a plenáris tanács (*Pleno del ayuntamiento*). Tagjait a választópolgárok 4 évre választják. Választójoggal rendelkeznek a spanyol állampolgárokon kívül az Európai Unió más tagállamának állampolgárai, valamint Norvégia, Új-Zéland, Kolumbia, Chile, Peru, Paraguay, Izland, Bolívia és a Zöldfoki Köztársaság állampolgárai.³⁰⁹

Romániában választójoggal rendelkezik az a román állampolgár, aki a szavazás napján betöltötte a 18. életévét, illetve az az uniós állampolgár, aki lakhellyel rendelkezik Romániában. Passzív választójoga viszont csak annak a választópolgárnak van, aki a szavazás napján betöltötte a 23. életévét.³¹⁰

Ausztriában az a választópolgár gyakorolhatja a választójogát, aki a szavazás napján betöltötte a 16. életévét, de csak az választható meg, aki a szavazás napján a 18. életévét is betöltötte. A tartományi választási rendtartás úgy is rendelkezhet, hogy tartózkodási hely is elegendő a helyi választójoghoz. Sem az aktív, sem a passzív választójog feltételei nem lehetnek szigorúbbak, mint a tartományi parlamenti választásra jogosultak esetében. Ugyanakkor kiköthető, hogy azon személyek, akik kevesebb mint egy éve tartózkodnak a településen, nem rendelkeznek választójoggal, ha a településen való tartózkodásuk nyilvánvalóan csak átmeneti. A tartományi választási rendtartásban rögzíteni kell, hogy az Európai Unió tagállamainak állampolgára is választó és választható.³¹¹

Németországban aktív választójoga van minden német [SzAtv. 116. szakasz (1) bek.] és más uniós állampolgárnak, aki a szavazás napján 18. életévét betöltötte, és legalább 3 hónapja tartósan a községben tartózkodik. (5 szövetségi tartományban a választójogot 16 évre szállították le.) Fontos különbség, hogy míg a német állampolgárokat hivatalból, addig az uniós állampolgárokat kérelemre veszik fel a választói névjegyzékbe. Passzív választójoga van, tehát választható, az a választójoggal rendelkező személy, aki legalább 6 hónapja tartózkodik a településen, és ítélet nem fosztotta meg választójogától. Uniós állampolgár nem választható meg sem (első) polgármesternek,

³⁰⁸ NGUYỄN-DUY 2015, 5.

³⁰⁹ MORENO MOLINA 2013, 12.

³¹⁰ BALAN–REBELES–DRAGOS 2011, 13.; VERESS 2002, 32.

³¹¹ GAMPER 2011, 19.

sem a járási önkormányzat elnökének (*Landrat*). (Ez a megoldás nem ütközik az uniós jogba.)

Belgiumban a helyhatósági választásokon történő részvételt előzetes regisztráció előzi meg, amelynek értelmében csak azok a választópolgárok szavazhatnak, akik a regisztrációs listán szerepelnek. A regisztrációs határidő elmulasztása tehát jogvesztő, valamint ha a regisztráció ellenére a választópolgár nem megy el szavazni, úgy pénzbírsággal sújtandó.³¹²

Az egyenlő választójog szempontja több ország helyi választási rendszerében kiegészül a pozitív diszkrimináció elvével. Ennek az elvnek a megjelenése két területen figyelhető meg: nemzetiségek és nők részvételének növelése különleges jogi eszközökkel. (A nemzetiségi kedvezményes szabályokra a későbbiekben térünk ki.)

Indiában néhány területi választott testületnek van olyan előírása, amely a testületekben férőhelyet biztosít a társadalom alsóbb szegmenseinek, beleértve a nőket is. (Állami szinten ilyen előírások – egyelőre – nincsenek.) Dél-Afrika több országában is találunk ehhez hasonló olyan kiegészítő szabályokat a helyi választási rendszer keretei között, amelyek kifejezetten a nőket preferálják a helyi választásokon, például női kvóta alkalmazásával (Namíbia, Tanzánia), de vannak más jellegű erőfeszítések is: a Dél-Afriakai Köztársaság önkormányzatait tömörítő szövetség (South African Local Government Association, SALGA) olyan programot dolgozott ki, amelynek célja a helyi női képviselők arányának a növelése.³¹³

Lengyelországban megfigyelhető volt, hogy a nők legalább 35 százalékos képviselőjelölti arányát biztosító 2011-es (új) választási törvény hatással volt a helyi választásokra is, mivel a helyi jelölő szervezetek – a korábbiakhoz képest – magasabb arányban jelöltek nőket képviselőnek és polgármesternek, ennek következtében a 2011-es helyhatósági választáson – a korábbi választáshoz képest, a vonatkozó törvényi szabályozás hiányában is – emelkedett a női képviselők aránya.³¹⁴

Szlovéniában a helyi választásokról szóló törvény 2005. júliusi módosítása óta a jelölti listáknak követniük kell a nemi egyenlőségi kritériumokat: a listán szereplő jelöltek legalább 40 százaléka azonos nemű kell, hogy

³¹² PILET 2009, 24.

³¹³ SISK et al. 2001, 136, 191–193.

³¹⁴ ŚLEDZIŃSKA-SIMON–BODNAR 2013, 155.

legyen. Továbbá a lista első felében minden második jelöltnek más neműnek kell lennie.³¹⁵

A közvetlenség megvalósulási formája is lehet atipikus. Példának okáért a bajor helyi választási rendszer engedi a levélszavazást is. A levélben való szavazásra minden választójoggal rendelkező állampolgár jogosult. A levélszavazásnál a választó lezárt borítékban helyezi el a választási lapot (ezen aláírásával esküt tesz amellett, hogy szavazatát személyesen adta le, és az saját akaratának megfelel) és a szavazólapot (külön borítékban lezárva). A választási levélnek legkésőbb a szavazás napja 18 óráig kell a helyi önkormányzathoz megérkeznie.³¹⁶

Az Alaptörvény előírja, hogy a helyi választást sarkalatos törvénynek kell szabályoznia. Ennek megfelelően két törvény szabályozza a helyi választási rendszert, egyrészt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övjt.), amely a választások anyagi jogi szabályait tartalmazza, másrészt a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.), amely tartalmazza a közös (minden választásra irányadó) szabályokat, illetve a XIV. fejezetében foglalja össze a speciálisan a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztására vonatkozó rendelkezéseket.

A magyar helyi választási rendszer összetett és bonyolult. Az egyes elemeinek kialakításakor figyelembe vették a helyi önkormányzat jogállását, sajátosságait, lakosságszámát, illetve a képviselő-testületek (közgyűlések) létszámát.³¹⁷

A területi/települési egység lakosságszáma minden helyi választási rendszerben hatással van a választott tagok létszámára.

Ausztriában a képviselő-testület létszáma 9 és 45 között változik, a helyi választópolgárok számával emelkedik. Bécs kivételes helyzetű: egy-szerre tartomány, település és főváros, így közgyűlésének 100 tagja van.³¹⁸ Spanyolországban a települési választott testület, az úgynevezett plenáris tanács létszáma a település lakosságszámával emelkedik: a 100 lakos alatti településeken 3 tagja van, Barcelona esetében 41, Madrid esetében 57.³¹⁹

³¹⁵ VLAJ 2010, 18–19.

³¹⁶ Lásd GLKrWG 14. §; GLKrWO. 69. §.

³¹⁷ PETRÉTEI 2013, 268.

³¹⁸ GAMPER 2011, 20.

³¹⁹ MORENO MOLINA 2013, 22.

Szlovéniában a települési képviselő-testületek létszáma 7 és 45 között alakul, a település lakosságszámától függően.³²⁰

Belgiumban a községi tanács tagjait arányos választási rendszerrel választják 6 évre, tagjainak száma az adott település lakosságszámához igazodóan változik 6–55 fő között. A választás a paritás elve alapján történik, nemek szerinti megosztással a brüsszeli és vallon listák két első, míg a flamand lista három első helyén.³²¹

Dániában a községi tanács tagjait négyévente választják arányos rendszerben. A 20 000 fő alatti településeken a tanácsnokok száma 9–31 között, míg a 20 000 fő felettiekben 19–31 között váltakozik. A polgármestert a tanács tagjai maguk közül választják.³²²

Olaszországban a községi tanácsok tagjainak száma a település lakosságszámához igazodik: 3000 fő alatt 12 tag, 10 000 fő felett 60 tag. A tartományi tanács tagjainak száma: maximum 45 fő a 140 000 fő feletti, míg minimum 24 fő a 300 000 lakost meg nem haladó tartományok esetén.³²³

A magyar választási rendszernek négy alrendszere van, az alábbiak szerint:

1. 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településeken egyéni listás, relatív többségű választási rendszer működik. E települések egy választókerületet alkotnak, a képviselők létszáma a lakosságszámmal emelkedik. Egyéni jelöltek jelölőszervezetek jelöltjeként vagy függetlenként indulhatnak, valamennyi jelölt egyetlen szavazólapra kerül, a választópolgár pedig a szavazólapon legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány mandátum kiosztható adott településen. Képviselők azok a jelöltek lesznek, akik a legtöbb érvényes szavazatot kapták.

10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településeken a polgármestert a választópolgárok közvetlenül választják, az a jelölt lesz a polgármester, aki – az egyfordulós választáson – a legtöbb szavazatot kapta.

Az 1990 és 2002 közötti időszakot vizsgáló kutatások alapján arra következtethetünk, hogy a polgármestereknek Magyarországon magas, 60 százalék feletti statisztikai esélyük van az újraválasztásra. A polgármester (magas)

³²⁰ VLAJ 2010, 18–19.

³²¹ PILET 2009, 24.

³²² GUIGUE 2016, 12.

³²³ VANDELLI 2016, 34.

újráválasztási esélyére egyébként nincs számottevő hatással a település mérete. Az viszont kimutatható, hogy a helyi pártszervezetek működése a polgármesteri tisztség stabilitása irányába hat. A település lakosságszámának a növekedésével a pártok által állított polgármesterek száma egyenes arányban növekszik. A kistelepüléseken a polgármesteri tisztség stabilitását elősegíti a jelöltek alacsonyabb száma is.³²⁴

2. A 10 000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben vegyes választási rendszer működik. Az egyéni választókerületekben és a kompenzációs listán megszerezhető mandátumok száma a lakosságszámmal emelkedik, az arány kb. 70–30 százalék az egyéni választókerületi helyek javára.

A vegyes választási rendszer egyfordulós: az egyéni választókerületekben a jelölő szervezetek és független jelöltek indulhatnak, és az nyeri a mandátumot, aki a legtöbb szavazatot kapta (relatív többségi elv). Kompenzációs listán csak a jelölő szervezetek jelöltjei lehetnek, ha a jelölő szervezet (párt, egyesület) a település egyéni választókerületeinek több mint a felében jelöltet állított. A kompenzációs lista arányosít: az egyéni választókerületekben leadott, de mandátumot nem eredményező szavazatok arányában kerülnek a mandátumok kiosztásra.

Az Alkotmánybíróság kifejtette ennek a választási szisztémának a lényegét: „A vegyes választási rendszerben a választópolgárok csak az egyéni választókerületi jelöltekre szavaznak, a kompenzációs listára nem. Az egyéni választókerületben egyfordulós, relatív többségű a választási rendszer. Az a jelölt lesz a képviselő, aki a legtöbb szavazatot kapta. Ha a független jelölt kapta a legtöbb szavazatot, akkor ő szerzi meg a mandátumot. Ebben a fajta vegyes választási rendszerben a jelölő szervezetek jelöltjeire leadott, mandátumot nem eredményező szavazatokat – jelölő szervezetenként – összesítik, és a mandátumok meghatározott része a mandátumot nem eredményező szavazatok arányában lesz kiosztva a jelölő szervezetek között. A kompenzációs lista célja az, hogy ne jöhessen létre egy olyan önkormányzati képviselő-testület, amely kizárólag független vagy kizárólag egy jelölt szervezetéhez tartozó képviselőkől áll.” [32/2000. (X. 20.) AB határozat]

A 10 000-nél több lakosú településeken a polgármestert a választópolgárok közvetlenül választják, az a jelölt lesz a polgármester, aki – az egyfordulós választáson – a legtöbb szavazatot kapta.

³²⁴ Bővebben: FEKETE 2005, 178–181.

Az európai helyi választási rendszerekben előfordul az is, hogy a polgármestert a helyi választópolgárok közvetlenül választják, de az is, hogy a megválasztott testületek választanak polgármestert.

Norvégiában a polgármestert és az alpolgármestert a képviselő-testület választja 4 éves időtartamra.³²⁵ Szlovéniában a polgármestert a helyi választópolgárok közvetlenül választják 4 éves időtartamra, polgármesterré csak a településen lakóhellyel rendelkező szlovén állampolgár választható.³²⁶ Csehországban a polgármestert a képviselő-testület választja meg, megválasztásával – ha addig nem volt tagja – a testület tagjává válik.³²⁷ Ausztriában a Szövetségi Alkotmány értelmében a polgármestert a képviselő-testület választja, de a tartományi alkotmány úgy is rendelkezhet, hogy a polgármestert a választópolgárok közvetlenül választják.³²⁸

Horvátországban 2009-ben vezették be a közvetlenül választott polgármesteri választási modellt, de a nagyobb településeken és Zágrábban is problémát okozott, hogy a polgármester és a képviselő-testület többsége nem azonos politikai csoportosuláshoz tartozott. A működési problémák miatt 2013-ban (egy évvel a helyhatósági választások előtt) úgy módosították az önkormányzati törvényt, hogy a polgármester kinevezési és felmentési jogot kapott az önkormányzati vállalkozások és intézmények vezetői tekintetében, illetve abban az esetben, ha a képviselő-testület nem fogadja el határidőig az önkormányzat költségvetését, feloszlathatja a képviselő-testületet.³²⁹

Franciaországban a polgármestert és helyetteseit a tanács tagjai választják maguk közül titkos szavazással a választást követő első ülésen. A polgármesteri tisztség betöltéséhez abszolút többség szükségeltetik a szavazás első két fordulójában. Amennyiben egy harmadik fordulót is tartani kell, a jelöltnek elegendő megszerezni a relatív többséget. Érdekesség, hogy szavazategyenlőség esetén az idősebb jelölt nyer.³³⁰

Olaszországban a polgármestert és a tartományi tanács elnökét a választópolgárok közvetlenül választják. A 15 000 fő alatti településeken egyfordulós

³²⁵ NGUYÊN-DUY 2015, 27.

³²⁶ VLAJ 2010, 20.

³²⁷ KRUNTORÁDOVÁ–JÜPTNER 2013, 8.

³²⁸ Szövetségi Alkotmánytörvény 117. szakasz (2), (6) bek. Elérhető: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138 (A letöltés ideje: 2020. 03. 24).

³²⁹ PODOLNJAK–GARDASEVIC 2013, 79.

³³⁰ SCAILLEREZ 2012, 38.

többségi, míg a nagyobb településeken, illetve a tartományokban (az elnökök) kétfordulós abszolút többségi rendszerben.³³¹

Hollandiában a polgármestert, aki a községi tanács elnöke, királyi rendelet alapján nevezik ki 6 évre azon két jelölt közül, akiket a tanács javasolt. A jelöltek személyére nézve a tanács népszavazást kezdeményezhet. A polgármester és a városatyák (akik nem a polgármester helyettesei) alkotják az önkormányzat végrehajtó testületét, a magisztrátust. A 9–12 városatyát a községi tanács választja 6 évre, és egyedül neki felelősek.³³²

Lengyelországban a polgármestert közvetlenül, titkosan, többségi rendszerben választják az adott település választópolgárai. A polgármesteri jelöltséghez aktív választójog és a 25. életév betöltése szükséges, azonban nem kell a jelöltnek állandó jelleggel az adott településen élnie.³³³

3. „A fővárosi közgyűlés 1 tagja a főpolgármester-választás eredményeképpen, 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen, további 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról jut mandátumhoz.” [Mötv. 22. § (3a) bek.] (Tehát a főpolgármester és a kerületi polgármesterek törvény erejénél fogva tagjai lesznek a fővárosi közgyűlésnek.)

A fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármester-jelöltekre leadott, fővárosi szinten összesített, töredékszavazatok arányában kap mandátumot. Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.

Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a közös polgármesterjelöltre leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a közös polgármester-jelöltet állító jelölő szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára kerülnek. Budapesten a főpolgármestert a választópolgárok közvetlenül választják, az a jelölt lesz a főpolgármester, aki – az egyfordulós választáson – a legtöbb szavazatot kapta.

4. A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok megyei listán, egyfordulós, arányos rendszerben választják. A választás tekintetében minden megye egy választókerületet alkot, amelynek nem része a megyei jogú város,

³³¹ VANDELLI 2016, 33.

³³² PERRIER 2009, 13.

³³³ CHMIELARZ et al. 2014, 18.

valamint a főváros. A megyei közgyűlés tagjai választásának szavazólapján a választópolgár egy listára szavazhat. A megyei listák a leadott szavazatok arányában jutnak mandátumhoz.

Spanyolországban a területi (provinciális) önkormányzatok tagjait nem közvetlenül választják, hanem a provinciában lévő települések plenáris tanácsának tagjai választják. A települési plenáris tanács tagja lehet a provinciális önkormányzat tagja is.³³⁴

Belgiumban a tartományok a régiók felügyelete alatt működő területi önkormányzatok. A tartományi tanács a tartomány parlamentjének tekinthető. Tagjainak száma az adott tartomány lakosságszámától függően 56–84 fő között alakul, akiket 6 évre választanak. A választás során a tartományt választókerületekre osztják fel, amelyekben arányos rendszer alapján határozzák meg a megválasztandó képviselők számát. A tartományi tanács a megalakulását követően tagjai közül elnököt választ.³³⁵

Franciaországban a megyei önkormányzatok döntéshozó szerve a megyei tanács, amelynek tagjait a kantonok választópolgárai választják kétfordulós többségi rendszerben. Minden kanton egy tanácstagot választ, tehát pontosan annyi tanácstag van, mint ahány kanton az adott megyében. A regionális tanács tagjait kétfordulós listás rendszerben választják. A győztes listák közötti szavazategyenlőség esetén a helyeket az a lista kapja, amelynek jelöltjei a legalacsonyabb átlagéletkorral rendelkeznek. Korzika Franciaország egyik régiójának tekinthető, bár különleges jogállással bír a többi régióhoz képest. A területe két megyére: Corse-du-Sud és Haute-Corse megyére tagolódik. A régió tanácskozó testülete a Korzikai Területi Gyűlés, amelynek 61 tagját 6 évre választják az anyaországi régiókban szokásos módon. A paritás elvének megfelelően minden lista tartalmaz alternatívaként egy jelöltet mindkét nemből.³³⁶

Hollandiában a provinciák képviselő-testületének 39–83 tagját az adott tartomány holland nemzetiségű választópolgárai közvetlenül, 4 évre választják. A küldöttök bizottsága állandó szerv, amelynek 3–9 tagját a provinciák képviselő-testületei választják, így neki felelősek.³³⁷

Lengyelországban a járási tanács választja a 3–5 tagú járási végrehajtó tanácsot, amely tagjai közül abszolút többséggel, titkos szavazással elnököt

³³⁴ MORENO MOLINA 2013, 23.

³³⁵ PILET 2009, 24.

³³⁶ SCAILLEREZ 2012, 45.

³³⁷ PERRIER 2009, 13.

választ. A vajdasági gyűlés 4 évre közvetlenül választott tagokból áll, akik maguk közül elnököt választanak. A vajdasági önkormányzat végrehajtó szerve a vajdasági elöljáróság, amelynek elnökét a vajdasági gyűlés választja saját soraiból titkos szavazással, abszolút többséggel. Az elöljáróság további 5 tagját az elnök javaslatára szintén a gyűlés választja, egyszerű többséggel.³³⁸

Svédországban a megyei közgyűlés tagjait közvetlenül, titkosan, arányos listás rendszerben választják 4 évre a község/megye választópolgárai. A kisebb községekben 31 tagból, míg a legnagyobb megyékben és Stockholmban 100 tagból áll. 18 megye élén a közgyűlés mellett a Kormány által kinevezett prefektus is ellát irányítási feladatokat.³³⁹

Magyarországon a megyei önkormányzat elnökét nem közvetlenül a választópolgárok választják, hanem a megyei közgyűlés tagjai maguk közül. [A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára. Alaptv. 33. cikk (2) bek.]

A kedvezményes nemzetiségi mandátum. Kedvezményes nemzetiségi mandátum elnyerésének feltételei egyéni listán:

- a) van nemzetiségi jelölt;
- b) „a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább 50 százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt”;
- c) „sem a polgármester-választáson, sem az egyéni listán nem szerez mandátumot adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem”;
- d) a nemzetiségi jelölt megszerzi az egyéni listán legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok legalább kétharmadát.

Kedvezményes nemzetiségi mandátum elnyerésének feltételei kompenzációs listán:

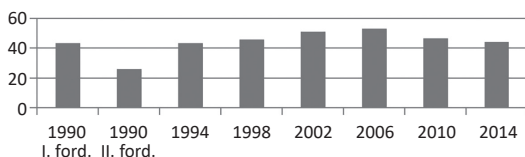
- a) van nemzetiségi jelölt;
- b) „a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább 25 százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt”;
- c) „sem a polgármester-választáson, sem egyéni választókerületben, sem kompenzációs listán (a nemzetiségi kompenzációs listát is beleértve) nem szerez mandátumot adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem”;

³³⁸ CHMIELARZ-GROCHAL et al. 2014, 18.

³³⁹ CREPIN-DEHANE 2010, 18.

- d) a nemzetiségi jelölt megszerzi az egyéni választókerületekben mandátumot szerzett képviselőkre leadott érvényes szavazatok száma átlagának legalább kétharmadát. [Övjt. 21/A–21/B. §]

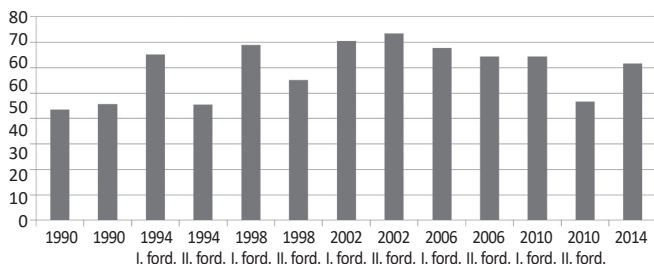
Szlovéniában példának okáért az úgynevezett többnemzetiségű térségekben a nemzetiségeknek (magyar, olasz, roma) az alkotmány által garantált joga van legalább egy saját képviselőt választani a képviselő-testületekbe. A nemzetiségi tagot egyéni, többségi elvű választási rendszerben választják a nemzetiséghez tartozó választópolgárok.³⁴⁰



1. ábra

Résztvételi arány a helyi önkormányzati általános választásokon, a választásra jogosultak százalékában 1990–2014

Forrás: a valasztas.hu-n elérhető adatok alapján a szerző szerkesztése



2. ábra

Résztvételi arány az országgyűlési általános választásokon, a választásra jogosultak százalékában 1990–2014

Forrás: a valasztas.hu-n elérhető adatok alapján a szerző szerkesztése

³⁴⁰ VLAJ 2010, 20.

4.3. A helyi népszavazás

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzás és a helyi népszavazás közti kapcsolatáról kimondta: „Az önkormányzáshoz való jog összefüggésben áll a népszuverenitás elvével, de attól eltérő kategória. A népszuverenitás alanya az ország választópolgárainak összessége, a helyi önkormányzás alapjoga pedig az egymástól közjogilag elkülönített települések és területi egységek választópolgárainak közösségét illeti meg. [...] Az önkormányzás helyi népszavazás útján történő gyakorlásának joga azonban a tárgyi-tartalmi hasonlóság ellenére nem ennek az alapjognak, hanem az önkormányzás alapjogának nevesített összetevője.” [22/1993. (IV. 2.) AB határozat]

„Elméletileg a részvételi demokrácia nagyon ígéretes, és úgy tűnik, hogy a helyi népszavazás egy alkalmas eszköz arra, hogy a helyi közösség kifejezze akaratát, és alkalmazásával a közigazgatás modernizációja is megvalósulhat. A gyakorlatban viszont kevésbé tartja ezt az ígéretét, ugyanis két lényeges probléma is felmerül: alkalmazása nagyban függ a helyi hatóságok hajlandóságától, és a választópolgári közöny.”³⁴¹

A helyi népszavazás (referendum) tágabb értelemben a helyi választópolgárokkal való intézményesített konzultációs mechanizmusoknak a legfontosabb, de nem az egyetlen formája. A külföldi szakirodalomban többen a lényegét a konzultációban és nem annak jogi formájában látják, ez tehát azt is jelenti, hogy a helyi referendumon kívül – szerencsés esetben – még több hasonló, a közvetlen demokrácia megvalósulását szolgáló megoldás van intézményesítve. A helyi népszavazás szabályozásának leglényegesebb elemei: típusai, lehetséges tárgyai, szervezete, eljárása és eredményének joghatása.³⁴²

A helyi népszavazásra vonatkozó törvényi előírásokat a népszavazási kezdeményezésről az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben (továbbiakban: Nsztv.), a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (továbbiakban: Ve.), illetve Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban: Mötv.) találjuk. Ez a törvényi szabályozás a népszavazás tárgyi és eljárási jogát kimerítően szabályozza, az Nsztv. 34. § (1) bekezdésében megállapított felhatalmazáson kívül nem ad lehetőséget a helyi önkormányzati szabályozásra. Összességében

³⁴¹ LAZAR 2011, 190.

³⁴² GIRLESTEANU 2009, 46.; PLESCHBERGER 2017, 233.

megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok helyi népszavazás tárgyú jogalkotási autonómiája 1990-től fokozatosan szűkült.³⁴³

Helyi népszavazásra vonatkozó előírások az Mötv.-ben. Az Mötv. alapján a helyi népszavazásról az alábbiakat állapíthatjuk meg:

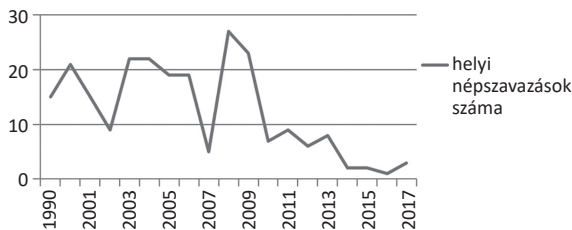
- a) „A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogait.” [3. § (4) bek.]
- b) „A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe.” [10. § (2) bek.]
- c) „Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.” [41. § (3) bek.]
- d) A helyi népszavazás elrendelése a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik. [42. § 3.]
- e) Új község létrehozásának feltétele a helyi népszavazás. [98. § (1) bek.]
- f) Egybeépült község egyesítésének feltétele a helyi népszavazás. [100. § (1) bek.]
- g) Lakott területrész átadásának feltétele a helyi népszavazás. [102. § (3) bek.]³⁴⁴
- h) Község másik megyéhez való átcsatolásának a feltétele a helyi népszavazás. [103. § (1) bek.]
- i) A kerületi tagozódás megváltoztatásának a feltétele a helyi népszavazás. [105. § (2) bek.]
- j) Lakott fővárosi kerület területrészének más kerülethez való csatolásának a feltétele a helyi népszavazás. [105. § (4) bek.]
- k) A főváros határával közvetlenül érintkező fővárosi kerület a fővárosból történő kiválásának a feltétele a helyi népszavazás. [105. § (5) bek.]

³⁴³ Lásd Kiss 2012; vesd össze 56/1992. (XI. 4.) AB határozat.

³⁴⁴ BDT2011. 2401. I. A területátadás tárgyában tartott érvényes és eredményes helyi népszavazás eredménye kötelező az érintett képviselő-testületre, ezért a képviselő-testület a meghatározott terület átadását nem tagadhatja meg. II. A helyi népszavazás érvényes és eredményes volta – jogszerűsége –, ha a törvényben foglalt jogorvoslati lehetőségeket a megszabott határidőben az érintettek nem vették igénybe, utólag nem tehető vitássá.

- l) A fővároshoz csatlakozni kívánó, vele határos települési önkormányzat csatlakozásának a feltétele a helyi népszavazás. [105. § (6) bek.]

A Mötv. alapján megállapítható, hogy a területszervezési ügyek a helyi népszavazások jelentős körét teszik ki. A területszervezési ügyben tartott népszavazás jogi karaktere kettős: egyrészt ügydöntő jellegű, hiszen olyan önkormányzati döntés, amely kötelező a helyi önkormányzat területén, a helyi önkormányzati szervekre és helyi lakosokra, másrészt viszont fakultatív jellegű, mert az eredménye nem kötelező a területszervezési eljárásban közreműködő egyéb szervekre, különösen az Országgyűlésre és a Köztársasági Elnökre. Ne felejtjük el azt sem, hogy a területszervezési ügyben hozott döntés nem a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozik, nem helyi ügy. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a területszervezési ügyben tartott népszavazás „véleménynyilvánító a döntéshozatal szempontjából, de ügydöntő eljárási, kezdeményezési szempontból”.³⁴⁵



3. ábra

Az összes megtartott (érvényes, érvénytelen, eredményes, eredménytelen) helyi népszavazások száma Magyarországon 1999–2017 között

Forrás: a valasztas.hu-n elérhető adatok alapján a szerző szerkesztése

Magyarországon a helyi népszavazások kb. egynegyedét a területszervezési ügyekben való döntések teszik ki. Jelentős azoknak a népszavazásoknak a száma, amelyeknek valamilyen – környezetre súlyos következményekkel járó – nagyberuházásokról való döntés a tárgya. Előfordulnak még

³⁴⁵ A problémára precízen utal: Kiss 2012, 462.

közművekkel, ingatlan-hasznosítással és a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos helyi népszavazások is.³⁴⁶

Bécsben példának okáért 1973 és 2013 között nyolc konzultatív helyi népszavazást tartottak, amelyeken összesen 25 kérdést tettek fel a helyi választópolgároknak. A kezdeményező legtöbb esetben a polgármester volt, két-két esetben a helyi választópolgárok, illetve helyi politikai pártok. A népszavazások közül csak két esetben tettek fel pénzügyi jellegű kérdést, a többi esetben volt kérdés például új konferenciaközpont tervezett felépítéséről (1981) vagy a városi metróhálózat hétvégi közlekedési rendjének lehetséges megváltoztatásáról (2010).³⁴⁷

Az Nsztv. III. fejezete (Helyi népszavazás kezdeményezése) tartalmazza az anyagi és eljárásjogi részletszabályokat.

„A helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben.” [32. § (1) bek.] Problémás azon népszavazási ügyek köre, amelyek tárgya olyan nagyberuházáshoz kapcsolódik, amely ugyan adott település közigazgatási határain belül valósulna meg (tehát csak egyetlen képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyről van szó), de hatásait tekintve a határos településeket is közvetve vagy közvetlenül érinti (például tubesi NATO-radarral kapcsolatos népszavazási kezdeményezés).³⁴⁸

„Nem lehet helyi népszavazást tartani

- a) a költségvetésről és a zárszámadásról,
- b) a helyi adókról,
- c) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezeti felépítési kérdésekről,
- d) a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.” [32. § (2) bek.]

„A képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő. [33. §] Helyi népszavazást kezdeményezhet

- a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- b) a képviselő-testület bizottsága,
- c) kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

³⁴⁶ LÁSZLÓNÉ KOVÁCS 2008, 282.

³⁴⁷ PLESCHBERGER 2017, 244.

³⁴⁸ LÁSZLÓNÉ KOVÁCS 2008, 285.

A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.” [34. § (1)–(2) bek.]

Hasonló jogi szabályozást találunk Bulgáriában is. A helyi választópolgárok, a képviselők, a polgármester és a regionális kormányzó kezdeményezhet helyi népszavazást minden olyan kérdésben, amely kapcsolódik a település tevékenységéhez. Nem tartható helyi népszavazás a települési költségvetés, az adóztatás kérdésében és különleges eljárás alá tartozó egyéb ügyekben. A tapasztalatok szerint a helyi népszavazás intézményét széles körben alkalmazzák.³⁴⁹

Magyarországon „a helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést

- a) olyan magánszemély, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet,
- b) párt,
- c) egyéb egyesület a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben szervezhet.

Egy kezdeményezésnek több szervezője is lehet. Ebben az esetben a szervezők egy személyt jelölnek ki a választási szervekkel való kapcsolattartásra.” [35. § (1)–(2) bek.]

„A szervezőnek a helyi népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – be kell nyújtania a helyi választási bizottsághoz.” [36. § (1) bek.]

„A helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles. A helyi népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szeméremértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést.” [39. § (1)–(2) bek.]

„Ha a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a 35. §-ban, a 36. §-ban és a 38. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek, a helyi választási iroda vezetője a kérdést a benyújtásától számított öt napon

³⁴⁹ DRUMEVA 2001, 153

belül határozattal elutasítja, és a kérdést nem terjeszti a helyi választási bizottság elé.

A helyi választási iroda vezetőjének határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a helyi választási bizottság napirendjére kell tűzni.” [40. § (1)–(2) bek.]

„A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az e törvényben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.” [31. § (1)–(2) bek.]

„Helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton lehet támogatni. A támogató aláírás nem vonható vissza.”

„Az aláírásgyűjtő íven a saját kezű aláírás mellett – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját, valamint anyja nevét. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íven az aláírást gyűjtő személy feltüntetni nevét és személyi azonosítóját, továbbá az aláírásgyűjtő ívet az aláírásával látja el. Egy választópolgár a kezdeményezést csak egyszer támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek.” [44. § (1)–(4) bek.]

„Aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül – főszabályként – bárhol lehet gyűjteni. Nem gyűjthető aláírás

- a) az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben;
- b) a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben;
- c) tömegközlekedési eszközön;
- d) állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében;
- e) egészségügyi szolgáltató helyiségében;
- f) felsőoktatási és köznevelési intézményben.

Az aláírásért az aláíró választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos. Az aláíró választópolgár az aláírásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígéretét.” [45. § (1)–(3) bek.]

A Kúria megítélése szerint azonban a kitelepülő-pulton történő ajánlás-gyűjtésnél a közterület-használat és a gyülekezési jog fenti összefüggései nem alkalmazhatók. „Az ajánlószelvények közterületen elhelyezett kitelepülő-pulton történő gyűjtése nem tartozik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a Gytv. hatálya alá, ami azonban nem jelenti azt, hogy a védendő értéket – a politikai kommunikáció szabadságát – ne lehetne figyelembe venni az ügy elbírálása során. A gyülekezési jog mellett politikai alapjog a felülvizsgálati kérelemben is felhívott, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésbe foglalt véleménynyilvánítás szabadsága.” [Kvk.IV.37.184/2014/3. szám]

„A szervező az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítési záradékkal történő ellátását követő harminc napon belül, egy alkalommal nyújthatja be a helyi népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit a helyi választási bizottsághoz az aláírások ellenőrzése céljából. A késedelmesen, pótlólag, valamint a nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő aláírás érvénytelen.” [47. § (1)–(2) bek.]

„Ha az érvényes aláírások száma eléri a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges számot, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított nyolc napon belül – a helyi választási bizottság elnöke tájékoztatja a polgármestert.” [50. §] „A helyi népszavazás elrendeléséről a polgármester általi bejelentést követő harminc napon belül dönt a képviselő-testület.” [53. §]

„A helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozatot az önkormányzat hivatalos lapjában, illetve a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A polgármester a helyi népszavazás elrendeléséről tájékoztatja a helyi választási bizottság elnökét.” [55. § (2) bek.]

„A képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet – a törvényszékhez címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz.”

„A helyi választási bizottság a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő öt napon belül megküldi a törvényszéknek. A helyi választási bizottság elnöke a felülvizsgálati kérelem benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja a polgármestert.

A törvényszék a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, vagy az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a helyi választási bizottság, illetve az 57. § szerinti eljárásban a törvényszék nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. A törvényszék nem vizsgálja érdemben azt a felülvizsgálati kérelmet, amelyben a kérelmező a kérdés tartalmát illető, valamint a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

A törvényszék a felülvizsgálati kérelmet harminc napon belül bírálja el. A törvényszék a képviselő-testület határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és a képviselő-testületet új határozat meghozatalára kötelezi.” [58. § (1)–(4) bek.]

A képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő döntésével kapcsolatban felmerül az „okafogyottság” kérdésköre. A Kaposvári Törvényszék 2016. október 21. napján kelt végzésében megsemmisítette a Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése helyi népszavazás elrendelése körében hozott határozatát. A közgyűlés korábban ugyan elrendelte egy üzem létesítésével kapcsolatos helyi népszavazást, de ezt a határozatot a törvényszék okafogyottságra hivatkozva megsemmisítette, tekintettel arra, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben lényeges változás (korábban létrejött szerződés felbontása) következett be.³⁵⁰

„A helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.” [59. §]

„A képviselő-testület – ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet – köteles a helyi népszavazás napjától számított száznoleven napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni.

Az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított egy évig kötelező.” [60. § (1)–(2) bek.]

³⁵⁰ Kaposvári Törvényszék Sajtóosztálya, Kaposvár, 2016. október 21. Elérhető: <http://birosag.hu/szakmai-informaciok/altalanos-sajtokozlemenyn/kaposvari-torvenyszek-dontes-okafogyott-helyi> (A letöltés ideje: 2020. 04. 18).

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (1992): A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közlöny*, 47. évf. 11–12. sz. 481–487.
- ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris.
- ALBRECHT László (1970): A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája. *Állam és Igazgatás*, 6. évf. 6. sz. 489–504.
- BAKER, Benjamin (1957): *Urban Government*. Princeton (US–NJ), D. Van Nostrand.
- BALAN, Emil – REBELES, Troanta – DRAGOS, Teodor (2011): Local Governance in the Member States of European Union. Local Self-Government in Romania. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: <https://bit.ly/3gLikcO> (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- BALÁZS István (1990): A belga helyi önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 6. sz. 529–535.
- BEÉR János (1962): *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960)*. Budapest, KJK.
- BÉLI Gábor (1987): Vármegyei statutumalkotás a XVI–XVIII. században. In ÁDÁM Antal szerk.: *Jogtudományi dolgozatok XVIII.* Pécs, JPTE. 69–80.
- BÉLI Gábor (2014): *Városi szokásjog az Ars Notaria alapján*. Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó.
- BENCsik András (2012): A cseh önkormányzati rendszer. In FÁBIÁN Adrián szerk.: *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 95–102.
- BENCsik András (2013): Erkölc és közigazgatás. In BERTÓK Rózsa – BARCSI Tamás szerk.: *Etikák, identitások, perspektívák*. Pécs, Ethosz. 175–184.
- BENCsik András – BURAI Petra – CSEFKÓ Ferenc – FÁBIÁN Adrián (2012): Az önkormányzatok átlátható, korrupciómentes működése. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 7–8. sz. 55–70.
- BÉRCESI Ferenc (2001): Korrupció és közigazgatás. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 164–170.
- BERÉNYI Sándor (1987): *A magyar népi demokratikus állam közigazgatása 1944–1945*. Budapest, Kossuth.
- BESNYŐ Károly (1959): A tanácsrendelet-alkotás időszerű kérdései. *Állam és Igazgatás*, 9. évf. 4. sz. 285–295.
- BESNYŐ Károly (1967): A tanácsrendelet-alkotás kérdései. *Jogtudományi Közlöny*, 22. évf. 2. sz. 69–77.
- BIHARI Ottó (1963): *Az államhatalmi képviselői szervek elmélete*. Budapest, KJK.

- BIHARI Ottó (1974): *Államjog*. Budapest, KJK.
- BIHARI Ottó (1976): A tanácsok megjelenése a szocialista alkotmányokban; a magyar tanácsok a hatályos alkotmányunkban. In KOVÁCS Tibor szerk.: *A tanácsrendszer negyedszázada*. Budapest, KJK. 105–130.
- BRUCKER Balázs (2005): Regionális reformok Olaszországban. In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk.: *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium. 43–64.
- CHAPMAN, Richard (1997): Etika a közszolgáltatásban. In GULYÁS Gyula szerk.: *Közszolgálat és etika*. Budapest, Helikon. 5–23.
- CHMIELARZ-GROCHAL, Anna – SUŁKOWSKI, Jarosław – MARCZEWSKA, Beata (2014): La gouvernance locale dans les Etats-membres de l'Union européenne Le pouvoir local en Pologne. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- COPUS, Colin (2011): Local Governance in the Member States of European Union. Local Self-Government in England. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- CREPIN-DEHANE, Isabelle (2010): La gouvernance locale dans les États-membres de l'Union européenne. L'autonomie locale en Suede. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- CROW, Ross (2014): Municipal Regulation of Groundwater and Takings. *Texas Environmental Law Journal*, Vol. 44, No. 1. 1–50.
- CSEFKÓ Ferenc – SÜKÖSD Ferenc (1991): Az önkormányzatok jövőbeni alkotmányi szabályozásának lehetséges útjai. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 7. sz. 603–614.
- CSIZMADIA Andor (1954): A helyi tanácsok jogszabály-alkotási hatásköre. *Állam és Igazgatás*, 6. évf. 10–11. sz. 605–608.
- CSIZMADIA Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat.
- DE VILERS, Jakob S. (2006): Standing for Quashing Municipal Bylaws. *Advocate (Vancouver Bar Association)*, Vol. 64, No. 1. 41–50.
- DEGRÉ Alajos (2004) [1971]: Megyei közgyűlések a XVI–XVII. századi török háborúk korában. In MEZEY Barna szerk.: *Válogatott jogtörténeti tanulmányok*. Budapest, Osiris. 163–180.
- DRINÓCZI Tímea – MAZZO, Silvia (2007): A helyi önkormányzati választások szabályozása Verona városában. *JURA*, 13. évf. 2. sz. 176–180.
- DRUMBEVA, Emilia (2001): Local Government in Bulgaria. In KANDEVA, Emilia ed.: *Stabilization of Local Governments*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative.

- DURVIAUX, Ann-Lavrence – GABRIEL, Ingrid (2012): *Droit des collectivités locales*. Liège, Uliège.
- DUŠAN, Hendrych (2004): Die Verwaltungsorganisation in Tschechischen. In WIESER, Bernd – STOLZ, Armin Hrsg.: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa*. Wien, Verlag Österreich. 45–74.
- EGYED István (1929): *A vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger Kiadó.
- FAVOREU, Louis (2002): Jurisprudence du Conseil Constitutionnel. *Revue française de droit Constitutionnel*. Vol. 28, No. 2. 385–445.
- FEKETE Attila (2005): A polgármesteri tisztség stabilitása. In BÖHM Antal szerk.: *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon. 1990–2002*. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet. 191–220.
- FEKETE Mihály (1966): A községi tanácsok rendeletalkotásának időszerű kérdései. *Állam és Igazgatás*, 16. évf. 8. sz. 673–696.
- FELDMAN, DAVID (2014): Error of Law and Flawed Administrative Acts. *Cambridge Law Journal*, Vol. 73, No. 2. 275–314.
- FICZERE Lajos (1996): Az önkormányzati rendszer szabályozásának kérdései. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- FINSZTER Géza (2005): Rendőrségek Európában (Nyugat-európai modellek). In BALOGH Ágnes – HORNYÁK Szabolcs szerk.: *Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. 129–156.
- FORSTHOFF, Ernst (1973): *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München, C. H. Beck.
- GAMPER, Anna (2011): Local Governance in the Member States of European Union. Local Self-Government in Austria. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- GARCIA, Elisanda Malaret (1998): Multidimensional decentralization in Spain: variable geometry decentralization. *International Review of Public Administration*, Vol. 64, No. 4. 663–680.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2011): *Ethics in Autonomous Public Service – New Trends*. Passau, Schenk V.
- GIRLESTEANU, George Liviu (2009): The Institution of Local Referendum and the Principle of Consulting the Citizens on Matters of Special Interest to Administrative-Territorial Units. *Revista de Științe Juridice*, Vol. 84, No. 1. 185–204.
- GRÜNWARD Béla (1889): *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. Második rész. A közigazgatás közegei a törvényhatóság körében*. Budapest, Franklin Társulat.
- GUIGUE, Alexandre (2016): La gouvernance locale dans les Etats-membres de l'Union européenne L'autonomie locale au Danemark. *OLA (Observatory on*

- Local Autonomy*). Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- HALÁSZ Iván (2003): Olaszország közigazgatása. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió. 201–274.
- HALMAI László (2004): *Miskolc*. Miskolc, Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata.
- HARDY Zoltán (1962): A tanácsok rendeletalkotási tevékenységének Veszprém megyei tapasztalatai. *Állam és Igazgatás*, 12. évf. 3. sz. 196–205.
- HARVEY, Cameron (1976): Municipal Law. *Ottawa Law Review*, Vol. 8, No. 2. 462–484.
- HORÁKOVA, Monika (2007): Fundamentals of the Local Self-government in the Czech Republic. In JANKO, Andreas – HORÁKOVA, Monika Hrsg.: *Ausgewählte Aspekte des österreichischen und tschechischen Gemeinderechts*. Olomouc, Johannes Kepler Universität Linz, Juristische Fakultät der Palacky Universität in Olomouc. 33–42.
- HUBBARD, Phil – COLOSI, Rachela (2013): Sex, Crime and the City: Municipal Law and the Regulation of Sexual Entertainment. *Social & Legal Studies*, Vol. 22, No. 1. 67–86.
- HUBERTS, Leo – SIX, Frédérique (2012): Local Integrity Systems: Toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment. *Public Integrity*, Vol. 14, No. 2. 151–172.
- ILLÉS József (1910): *Bevezetés a magyar jog történetébe*. Budapest, Rényi Károly Könyvkiadó-Vállalat.
- IMRE Miklós – KOI Gyula (2003): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió. 23–107.
- IVANCICS Imre – KISS László (1979): *A tanácsrendelet-alkotás elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, ÁSZI.
- JÓZSA Zoltán (1997): *A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói (összehasonlító elemzés)*. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/37757/1/juridpol_052_fasc_005.pdf (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- KAISER Tamás (2005): Europaizáció és államreform Olaszországban. In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk.: *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium. 65–86.
- KAJTÁR István (1990): *Az önkormányzati jogalkotás történeti áttekintése*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

- KAJTÁR István (1992): *Magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Területi és települési kutatások 9. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KAJTÁR István (1996): Az önkormányzatok története és kultúrtörténete. In KÉKI Zoltán szerk.: *Jogi beszélgetések*. Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata. 25–31.
- KAJTÁR István (2000): Állam és jogfejlődés Magyarországon a 19. században. In FONT Márta – KAJTÁR István szerk.: *A magyar államiság első ezer éve*. Pécs, PTE BTK – PTE ÁJK. 177–196.
- KÁKAI László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest, Századvég.
- KARA Pál (1990): Önkormányzatok Ausztriában. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 4. sz. 325–337.
- KASSAI János (1970): A tanácsok szervezete, működése, aktusai. *Állam és Igazgatás*, 20. évf. 9. sz. 779–785.
- KILÉNYI Géza (1992): Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 12. sz. 699–708.
- KISS Árpád (1938): Szabályrendelet alkotási jog. *Magyar Közigazgatás*, 66. évf. 2. sz. 2–3.
- KISS László (1978): A tanácsok jogalkotó tevékenységének néhány kérdése, különös tekintettel a szervezeti és működési szabályzatok megoldásaira. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 8. sz. 747–754.
- KISS László (1997): *A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 1*. Pécs, JPTE.
- KISS László (1998): *Jogállam-jogalkotás-önkormányzatok. Örökségünkről – mai szemmel*. Pécs, Közigazgatás-Módszertani Bt.
- KISS László (2001): *Jogalkotás a jogállamban*. Pécs, Közigazgatás-Módszertani Bt.
- KISS László (2002): *Tanulmánykötet a testületi munka szolgálatában*. Pécs, Közigazgatás-Módszertani Bt.
- KISS László (2005): Gondolatok a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról. In KORINEK László szerk.: *PhD-tanulmányok 4. Tanulmányok Finszter Géza 60. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK. 156–170.
- KISS Mónika Dorota (2012): A helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárás-jogáról. *Magyar Jog*, 59. évf. 8. sz. 458–468.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig (1981): *Die Staatsaufsicht über die Gemeinden*. HKWP. 1. Berlin, Springer.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig (2000): *Bayerisches Kommunalrecht*. München, Boorberg.

- KOVÁCS Andor (1972): A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése I. *Állam és Igazgatás*, 66. évf. 7. sz. 77–90.
- KOVÁCS Andor (1972): A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése II. *Állam és Igazgatás*, 66. évf. 9. sz. 769–784.
- KOVÁCS István (1955): A hatáskörök elhatárolásának és a tömegkapcsolatok differenciálásának jelentősége a tanácsi szervezetben. *Állam és Igazgatás*, 7. évf. 6. sz. 301–321.
- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona – JÜPTNER, Petr (2013): Local Governance in the Member States of European Union Local self-government in Czech Republic. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: <https://bit.ly/2U5uxPE> (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- KUCHAPSKI, William (2013): Why Electoral Reform Failed in Ontario. *Manitoba Law Journal*, Vol. 36, No. 2. 137–156.
- KUKORELLI István (2017): Die Entwicklung des ungarischen öffentlichen Rechts (1944–1990). In MÁTHÉ Gábor Hrsg.: *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest, Dialóg Campus. 773–813.
- LÁSZLÓNÉ KOVÁCS Ilona (2008): A helyi népszavazás szabályozása és gyakorlati tapasztalatai. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK. 276–289.
- LAZAR, Marina Irina (2011): The Local Referendum – Part of Stage Props or a Way to Modernize Public Administration – a Comparative Study: Romania and France. *Revista de Științe Juridice*, Vol. 1, No. 1. 190–212.
- LUNDQUIST, Lennard (1997): Az információ szabadsága és a svéd bürokrácia. In GULYÁS Gyula szerk.: *Közzolgálat és etika*. Budapest, Helikon, 206–224.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Ede (1925): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, Athenaeum.
- MEYER, Karl Ulrich (1997): *Gesetzesvorbehalt und Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden*. Göttingen, Schwartz.
- MEZEY Barna (2001): *A magyar jogtörténet forrásai*. Budapest, Osiris.
- MORENO MOLINA, Angel-Manuel (2013): Local Governance in Europe Local Government in Spain. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- NAGY Ferencz (1912): *A magyar városi jog*. Budapest.
- NÉMETH Jenő (1991): Az önkormányzati rendeletalkotás. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 2. sz. 158–166.

- NGUYÊN-DUY, Iris (2015): Local government in the States of the European continent. Local self-government in Norway. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- OMEJEC, Jasna (2000): On the Electoral System for Local Representative Bodies. *Croatian Public Administration*, Vol. 2, No. 3. 461–494.
- PAGENKOPF, Hans (1975): *Kommunalrecht*. Köln, Heymann.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PAPP Lajos (1976): A tanácsok 25 éves működése. In Kovács Tibor szerk.: *A tanácsrendszer negyedszázada*. Budapest, KJK. 15–104.
- Pécs Megyei Város Tanácsa rendeletei 1960–1975-ig (1975). Pécs, Pécsi Szikra Nyomda.
- PERRIER, Maëlle (2009): La gouvernance locale dans les Etats-membres de l’Union européenne Le pouvoir local aux Pays-Bas. *OLA (Observatory on Local Autonomy)* Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- PETERS, Guy (1997): Tragikus dilemmák: a közigazgatási szabályozás és a döntés kényszere. In GULYÁS Gyula szerk.: *Közzszolgálat és etika*. Budapest, Helikon. 148–165.
- PETERS, Hans (1949): *Lehrbuch der Verwaltung*. Heidelberg, Springer.
- PETRÉTEI, József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alapintézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- PILET, J.-B. (2009): La gouvernance locale dans les Etats-membres de l’Union européenne L’autonomie locale en Belgique. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- PLESCHBERGER, Werner (2017): Making Informed Citizens in Local Direct Democracy. What Part Does Their Government Perform? In NUNES, Silva, Carlos – BUČEK, Ján eds.: *Local Government and Urban Governance in Europe*. Zürich, Springer. 233–260.
- PODOLNIAK, Robert – GARDASEVIC, Dorde (2013): Directly Elected Mayors and the Problem of Cohabitation: The Case of the Croatian Capital Zagreb. *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, Vol. 1, No. 20 79–96.
- PRUSÁK, Jozef (2004): Die Verwaltungsorganisation in der Slowakei – Teil 2: Die Selbstverwaltung. In WIESER, Bernd – STOLZ, Armin Hrsg.: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa*. Wien, Verlag Österreich. 95–108.
- RÁCZ Attila (2000): Alapvető jogok és jogforrások. In PETRÉTEI József szerk.: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Budapest–Pécs, PTE. 181–187.

- RICHARDSON, Jesse J. Jr. (2014): Local Regulation of Hydraulic Fracturing. *West Virginia Law Review*, Vol. 117, No. 2. 593–624.
- RIXER Ádám (2012): Az orosz helyi önkormányzati rendszer. In FÁBIÁN Adrián szerk.: *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 71–78.
- RODRIGUEZ, Daniel B. (2001): Localism and Lawmaking. *Rutgers Law Journal*, Vol. 32, No. 3. 627–692.
- ROMERO, Alan (2010): Local Regulation of Mineral Development in Wyoming. *Wyoming Law Review*, Vol. 10, No. 2. 463–486.
- ROSENBLOOM, David (1997): Az alkotmány mint a közszolgálati etika alapja. In GULYÁS Gyula szerk.: *Közszolgálat és etika*. Budapest, Helikon. 70–83.
- ROZENCRAZ, Armin – CHAPIN, James B. – WAGNER, Sharon – BROWN, Barbara Finley (1982): *American Government*. New York, Holt, Rinehart and Winston.
- SÁRI János (1965): A tanácsrendelet-alkotás egyes kérdései. *Állam és Igazgatás*, 15. évf. 7. sz. 615–623.
- SÁRI János (1991): A jogalkotás és jogforrási rendszer. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 8. sz. 673–681.
- SCAILLEREZ, Arnaud (2012): La gouvernance locale dans les Etats-membres de l'Union européenne L'autonomie locale en France. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: <https://bit.ly/3dw1MmX> (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- SCHLÖGL, Martina (2007): Grundzüge der Gemeindeverwaltung in Österreich. In WIESER, Bernd – STOLZ, Armin Hrsg.: *Ausgewählte Aspekte des österreichischen und tschechischen Gemeinderschts*. Olomouc, Johannes Kepler Universität Linz, Juristische Fakultät der Palacky Universität in Olomouc. 10–32.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt (1981): *Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen*. München, Boorberg.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt (1983): *Die kommunale Rechtssetzungsbefugnis. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin, Springer.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt (1999): *Kommunalrecht. Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin, Springer.
- SCHOLLER, Heinrich (1982): Die Gemeinde als Gesetzgeber. In PÜTTNER, Günter Hrsg.: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin, Springer. 551–561.
- SCHRÖDER, Meinhard (1979): *Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, zur Übertragbarkeit parlamentsrechtliche Grundsätze auf Selbstverwaltungsorgane, insbesondere in den Kommunal- und Hochschulverwaltung*. Baden-Baden, Nomos.
- SCHRÖDER, Meinhard (2000): *Kommunalverfassungsrecht*. Heidelberg, Springer.

- SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés.
- SISK, Timothy, D. (2001): *Democracy at Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. International Handbook Series 4. Stockholm, IDEA.
- ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna – BODNAR, Adam (2013): Gender Equality from Beneath: Electoral Gender Quotas in Poland. *Canadian Journal of Law & Society*, 28. évf. 2. sz. 151–168.
- SOLHEIM, Thomas P. (1975): Conflicts between State Statute and Local Ordinance in Wisconsin. *Wisconsin Law Review*, Vol. 1, No. 3. 840–859.
- SÜKÖSD Ferenc (2001): Az angol önkormányzatiságról, rámutatva a mechanikus összehasonlító módszer buktatóira. In PETRÉTEI József szerk.: *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK. 385–394.
- SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, KJK.
- SZAMEL Lajos (1958): *A jogforrások*. Budapest, KJK.
- SZAMEL Lajos (1974): *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, KJK.
- SZÁNTÓ László (2000): *Nemesvid*. Nemesvid, Nemesvid Község Önkormányzata.
- SZENTE Zoltán (1994): A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 6–7. sz. 364–387.
- SZENTE Zoltán (2007): *Korrupciós jelenségek az önkormányzati közigazgatásban*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- SZIKINGER István (1990): A belga önkormányzati rendőrség. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 12. sz. 1113–1118.
- TÓTH Nándor Tamás (2012): Tisztesség és becsület a közigazgatásban. *Közzolgálat*, 2. évf. 9. sz. 12.
- VANDELLI, Luciano (2016): La gouvernance locale dans les Etats-membres de l'Union européenne L'autonomie locale en Italie. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/en/publications/#c2542 (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- VARGA József (1976): A tanácsok központi irányítása. In KOVÁCS Tibor szerk.: *A tanácsrendszer negyedszázada*. Budapest, KJK. 145–208.
- VASVÁRINÉ MOLNÁR Judit – SZABÓ Zoltán Gyula (2016): A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és az azok kezelésre szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje – az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján. *Új Magyar Közigazgatás*, 66. évf. 1. sz. 41–48.

- VERESS Emőd (2002): *A helyi közigazgatási törvény. Kommentár a gyakorlat számára*. Kolozsvár, RMDSZ.
- VLAJ, Stane (2010): Local Governance in the Member States of European Union. Local Self-Government in the Republic of Slovenia. *OLA (Observatory on Local Autonomy)*. Elérhető: www.ola-europe.eu/publications/ (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)
- VOGELSANG, Klaus – LÜBLING, Uwe – JAHN, Helga (1997): *Kommunale Selbstverwaltung*. Berlin, Erich Schmidt Verlag.
- WEIS István (1911): *Önkormányzati problémák*. Különlenyomat a Joghallgatók Tudományos Egyesületének Almanachjából. Budapest.
- WERBŐCZY István (1897): *Háromkönyv. Magyar Törvénytár*. Budapest, Franklin Társulat.
- ZELLER Judit (2007): Horvát Köztársaság. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG ORAC. 483–497.
- ZLINSZKY János (1993): Werbőczy jogforrástana. *Jogtudományi Közlöny*, 48. évf. 10. sz. 101–123.

II.

Kommunale Rechtsetzung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Gesetzgebung

Vákát oldal

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BayVerfGHE	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BezO	Bezirksordnung für den Freistaat Bayern
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BverfGE	Bundesverfassungsgericht – Entscheidungen
BverwGE	Bundesverwaltungsgericht – Entscheidungen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
KommG	Gesetz Nr. CLXXXIX des Jahres 2011 über die örtlichen Selbstverwaltungen Ungarns
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz)
VfG	Verfassungsgerichtshof

Vákát oldal

1. Deutschland, die zweistufige Regelung

1.1. Das Grundgesetz

Die Verfassung stellt – neben anderen Vorschriften – die grundlegenden Normen der Verhältnisse der öffentlichen Verwaltung im Rechtsstaat dar.¹ Das gilt auch für die kommunalen Selbstverwaltungen. Die Verfassung gibt die Basisvorschriften und die Grundsätze für die Tätigkeit der Kommunen vor, dadurch erhält das System der Selbstverwaltungen Stabilität.

Der Verfassungsgeber muss ein Gleichgewicht finden: Die detaillierte Regelung für die Kommunen soll in den Gesetzen geschehen, die Verfassung soll nur diejenigen Regeln enthalten, die die Garantien und strukturellen Merkmale der Kommunalverwaltung bestimmen, andererseits soll sie auch den Charakter des ganzen Staates beeinflussen.

In den Verfassungen Europas finden sich sehr viele Regelungslösungen für die Kommunen. Diese Regelungsarten sind in einer Hinsicht ähnlich: Mindestens die Institutionalisierung der kommunalen Selbstverwaltungen wird in den Grundgesetzen formuliert. Das kann man als formale verfassungsrechtliche Regelung bezeichnen, wenn aber die wichtigsten inhaltlichen Elemente des Selbstverwaltungswesens die Grundnormen beinhalten, ist das schon materielles Kommunalverfassungsrecht.

Aus der föderalen Staatsstruktur Deutschlands ergibt sich ein „doppeltes“ Verfassungsrecht für die kommunalen Selbstverwaltungen: Eine Ebene ist das Bundesverfassungsrecht, geregelt im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), die andere Ebene ist das Landesverfassungsrecht, geregelt in den Verfassungen der Bundesländer. Das Bundesrecht hat aber – nach Art. 31 GG – Vorrang², das heißt, „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

¹ Vgl. PETRÉTEI 2002.

² Der Vorrang geht allerdings nur so weit, wie das Bundesrecht kompetenzgerecht zustande gekommen ist; das spielt bei der Verfassung keine Rolle, ist aber bei einfachem Bundesgesetzrecht zu berücksichtigen.

Das Kommunalrecht liegt in der Kompetenz der Landesgesetzgeber und umfasst die Rechtssätze, die die innere Verfassung und das spezifische Handeln der kommunalen Gebietskörperschaften betreffen. Die Bundesländer haben hierzu Gemeindeordnungen und Landkreisordnungen sowie eine Vielzahl von Gesetzen erlassen, die das Handeln der kommunalen Gebietskörperschaften steuern.³ Allerdings kann der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen durchaus in die Geschicke der Gemeinde eingreifen, das gilt zum Beispiel im Baurecht.⁴

Art 28 Abs. 1 GG besagt: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ Das Grundgesetz lässt den Ländern bei der Gestaltung ihrer Verfassung im Einzelnen Spielraum und will nicht Konformität oder Uniformität, sondern nur eine gewisse Homogenität durch Bindung an die leitenden Prinzipien herbeiführen.⁵

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im Zusammenhang mit diesen Vorschriften festgestellt: „Die Länder sind, soweit nicht das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 und 2 oder in anderen Vorschriften für bestimmte Tatbestände etwas anderes vorschreibt, frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung. Soweit danach das Grundgesetz die Freiheit gibt, dass der Gliedstaat in seine Verfassung eine Bestimmung aufnehmen kann, unterscheide sie sich von einer Regelung des Grundgesetzes oder stimme sie mit ihr überein, kann Art. 31 GG nicht die Kraft haben, diese landesverfassungsrechtliche Vorschrift zu brechen.“⁶

Die Ausgestaltung des Selbstverwaltungssystems gehört – wie gesagt – zum ausschließlichen Wirkungskreis der Bundesländer. Die Länder müssen die Vorschriften des GG dabei aber immer beachten.

Nach Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden „das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“⁷

Die Regelung des GG bedeutet einerseits, dass die Gemeinden ihre eigenen Aufgaben ohne Weisung und Vormundschaft des Staates erfüllen

³ IPSEN 2001, 19.

⁴ STIMPFL 1996, 20.

⁵ BVerfGE 9, 268.

⁶ BVerfGE 36, 342.

⁷ Das Wort „regeln“ bedeutet mehr als verwalten. BVerwGE 6, 247 (252).

dürfen, andererseits bedeutet sie das Recht zum Erlassen von Rechtsnormen, insbesondere von Satzungen.

Den Gemeinden weist Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht zu, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (...) zu regeln.“ Dieser Grundsatz der Universalität oder Allzuständigkeit⁸ ermächtigt zur Wahrnehmung sämtlicher örtlicher Aufgaben auch ohne spezielle Kompetenzzuweisung. Darin ist auch das Recht eingeschlossen, sich neuen Sachaufgaben zu widmen, die nicht einem anderen Verwaltungsträger zugewiesen sind.⁹ Die Selbstverwaltungsgarantie verbietet für den Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine übermäßige Ingerenz gemeindefremder staatlicher Stellen. Gleichzeitig bildet sie für die Gemeinden einen Kompetenztitel zum Tätigwerden innerhalb dieses Bereiches. Dieser Kompetenztitel hat seine Besonderheit in seiner Universalität.¹⁰

Einige Autoren behaupten, es gäbe keine verfassungsrechtliche Allzuständigkeit der Gemeinden für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, der Aufgabenbereich werde durch Gesetze bestimmt¹¹, mehrere behaupten aber, dass ein Grundsatz der Universalität doch existiere.¹²

Meiner Meinung nach bleibt diese Frage theoretisch: Infolge des Gesetzesvorbehaltes müssen wir feststellen, dass die Gemeinden immerhin nur jene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen können, die Gesetze übriglassen, unabhängig davon, ob wir über Bayern oder Ungarn sprechen. Nach einer anderen Meinung reicht die Universalität der gemeindlichen Kompetenz für örtliche Angelegenheiten so weit, wie ein Gesetz eine besondere Aufgabenzuweisung anderer Art nicht betrifft; abweichende Kompetenzzuweisungen durch ein Gesetz seien vor Art. 28 GG rechtfertigungspflichtig; daher sei die Frage nach der Universalität oder der Gesetzesbestimmtheit der Kommunalkompetenz durchaus nicht nur theoretisch.

Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“¹³

⁸ Mehr dazu: MODEL – MÜLLER 1996, 357.

⁹ KNEMEYER 2000, 43.

¹⁰ WAECHTER 1997, 35.

¹¹ MODEL – MÜLLER 1996, 357.

¹² DREIER 1998, 491.

¹³ BVerfGE 79, 127, 151 f.

Zur Aufgabenerfüllung der Gemeinden gehört auch der verfassungsrechtliche Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit. Das Merkmal der Eigenverantwortlichkeit findet seinen Ausdruck in den sogenannten Gemeindehoheiten, die das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung aber nicht abschließend definieren. Dazu zählen im Einzelnen:

- die Gebietshoheit (die Befugnis, im Gemeindegebiet die Hoheitsgewalt auszuüben);
- die Satzungshoheit (das Recht der Gemeinden, die örtlichen Angelegenheiten durch Satzungen zu regeln);
- die Personalthoheit (die Befugnis, eigenes Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen);
- die Organisationshoheit (das Recht, die eigene Verwaltung zu organisieren);
- die Planungshoheit (die Befugnis, die eigenen Angelegenheiten anhand einer eigenen Konzeption zu erledigen, Planungshoheit ist vor allem die Beplanung des Gemeindegebiets);
- die Finanzhoheit (die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft).¹⁴

Nach der Rechtsprechung des BVerfG bedeutet Art. 28 GG eigentlich kein Grundrecht, hier handelt es sich um eine institutionelle Garantie, das heißt, kommunale Selbstverwaltungen müssen in der Staatsorganisation sein und funktionieren.¹⁵ „Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist in dessen nicht absolut, sie ist der gesetzlichen Einwirkung zugänglich. (...) Die Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung sind jedenfalls mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, als sie dessen Kernbereich unangetastet lassen. Was zu diesem Kernbereich gehört, lässt sich allerdings nicht in eine allgemein gültige Formel fassen.“¹⁶

Es gehört jedoch zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, dass Bestands- oder Gebietsänderungen von Gemeinden nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind.¹⁷

¹⁴ STERN 1984, 405.

¹⁵ BVerfGE 8, 256; 8, 332.

¹⁶ BVerfGE 26, 22.

¹⁷ BVerfGE 50, 50; 50, 202; 86, 107.

„Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gibt aber keine Existenzgarantie der einzelnen Gemeinden. Die Gemeinden können individuell, nicht aber institutionell beseitigt werden.“¹⁸ Die Selbstverwaltungen, mit den Gemeinden und den Gemeindeverbänden, sind auch der Ausdruck der gegliederten Demokratie.¹⁹

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gibt den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht nicht selbst, sondern enthält nur eine entsprechende Anweisung an den Landes(verfassungs)gesetzgeber, der einerseits frei darin ist, das Satzungsrecht zusammen oder mit dem Selbstverwaltungsrecht unmittelbar durch die Verfassung zu geben, oder der einfachgesetzlichen Ermächtigung vorzubehalten.²⁰

„Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“²¹

1.2. Die bayerische Landesverfassung

Art. 11 Abs. 2 der bayerischen Landesverfassung, der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) besagt: „Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.“

Die BV geht bei der Bestimmung der Stellung der Gemeinden allerdings weiter als das GG. Aus dem GG geht hervor, dass „Gemeinden und Kreise dem Staat nicht gegenüberstehen, sondern ein Stück Staat darstellen“²², ein Ausdruck gegliederter Demokratie sind²³. Die BV statuiert auch, dass diese Rechtsstellung der kommunalen Selbstverwaltungen im öffentlichen Recht nicht ohne historische Wurzeln entstanden ist.

¹⁸ SCHMIDT-BLEIBTREU – KLEIN 1995, 598.

¹⁹ BVerfGE 52, 95.

²⁰ MEYER 1977, 26.

²¹ Art. 28. Abs. 1 Satz 2 und 3 GG.

²² BVerfGE 73, 118 (191).

²³ BVerfGE 52, 95 (111 f.).

Art. 11 Abs. 4 BV besagt: „Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.“ Die Prinzipien der BV betonen also, dass die Existenz der Gemeinden ein Basiselement der Demokratie – und der staatlichen Aufgabenerledigung²⁴ – ist. Die Tätigkeiten der Kommunen gehören auch zum Funktionieren des Rechtsstaates.

Der Zweck der kommunalen Selbstverwaltung ist – nach der deutschen Auffassung – also die Verwirklichung der örtlichen Demokratie beziehungsweise die Sicherstellung der Dezentralisation und der Dekonzentration.²⁵

Art. 10 Abs. 1 BV besagt: „Für jedes Gebiet jedes Kreises und jedes Bezirks besteht ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper.“ Der erwähnte Artikel der BV detailliert den Inhalt des Rechts der Selbstverwaltung nicht. Das Recht der Selbstverwaltung ist also identisch mit dem im GG oder in Art. 11 BV.

Art. 17 der Landkreisordnung (LKrO) und Art. 17 der Bezirksordnung (BezO) gewähren auch den Gemeindeverbänden das Recht der Satzungssetzung. Die Regelung der beiden Ordnungen ist mit der Regelung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) identisch.

Die Aufgaben der Gemeinden können in zwei Gruppen geteilt werden: Die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis und die übertragenen staatlichen Aufgaben. Bei der Erledigung der Aufgaben im eigenen Wirkungskreis sind die Gemeinden im Rahmen der Gesetze ohne Anweisungen tätig, sie handeln nach eigenem Ermessen.

Die übertragenen Aufgaben sind aber nach ihrer rechtlichen Natur staatliche Aufgaben. Diese Aufgabe könnte der Staat ohne weiteres selbst wahrnehmen, überträgt sie aber aus Gründen der Vereinfachung, Bürgernähe und Praktikabilität auf kommunale Verwaltungskörperschaften. Da diese rein staatlichen Materien nicht zu den Angelegenheiten der Kreis- oder Gemeindegemeinschaft zählen, können sich die Gebietskörperschaften in Bezug auf die Zuweisung solcher staatlichen Aufgaben nicht auf die Verletzung ihrer Selbstverwaltungsgarantie berufen. Im Ausnahmefall ist das aber doch möglich: Wenn die Zuweisung staatlicher Aufgaben die Kapazitäten der Gemeinde so überfordert, dass sie für die originär kommunalen Aufgaben keinerlei Handlungsmöglichkeiten mehr hat, das heißt, wenn die Masse der staatlichen Übertragungen zu einer ernststen Funktionsstörung in der Kommunalselbstverwaltung führt.

²⁴ NARWISKY – SCHWIEGER – KNÖPFLE 2000, 11.

²⁵ SCHOLLER 1992.

Ein wichtiger Unterschied zu den eigenen Aufgaben ist, dass für die Erledigung übertragener Angelegenheiten die zuständigen Staatsbehörden Weisungen erteilen können.²⁶

Bei der Aufgabenzuweisung an die Gemeinden hat der Gesetzgeber aber kein freies Ermessen. Der Gesetzgeber darf den Gemeinden eine Aufgabe mit relevantem örtlichem Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also etwa dann entziehen, wenn anderswie die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sichergestellt werden kann, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen.²⁷

²⁶ Art. 8 Abs. 2. GO.

²⁷ BVerfGE 79, 127.

Vákát oldal

2. Die Mitwirkung der Gemeindeangehörigen

Kommunale Selbstverwaltung ist kein Selbstzweck, und sie darf keiner sein. Die Mitwirkung der Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen, der Gemeindeangehörigen bei der Kommunalverwaltung soll also real und effektiv sein, diesen Zweck soll auch die gesetzliche Regelung unterstützen.

„Gemeindeangehörige sind alle Gemeindeglieder. Sie haben gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten. Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen sind die Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht, an den Gemeindewahlen teilzunehmen, besitzen.“ (Art. 15 Abs. 1, 2 GO)

„Die Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen wählen den Gemeinderat und mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen den ersten Bürgermeister.“ (Art. 17 GO)

„In jeder Gemeinde hat der erste Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Bürgerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen. In größeren Gemeinden sollen Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden. Empfehlungen der Bürgerversammlungen müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.“ (Art. 18 Abs. 1–4 GO)

Die Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Da die Instrumente unmittelbarer Demokratie Zuständigkeiten des Vertretungsorgans auf die Bürgergesamtheit verlagern, können sie nur Agenden betreffen, für die der Gemeinderat die Zuständigkeit besitzt.²⁸

„Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der

²⁸ WAECHTER 1997, 155.

Gemeinderatsmitglieder, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

Das Bürgerbegehren muss bei der Gemeinde eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens Gemeindebürger sind. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das von der Gemeinde zum Stand dieses Tages anzulegende Bürgerverzeichnis maßgeblich.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.

Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern. Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde. Stimmberechtigt ist jeder Gemeindebürger. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuss gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuss zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. Stimmberechtigt ist jeder im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindebürger.

Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats. Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich hat sich geändert.

Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des

Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden den Beteiligten von der Gemeinde die gleichen Möglichkeiten gewährt wie bei Gemeinderatswahlen.

Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekanntzumachen.

Die Gemeinden können das Nähere durch Satzung regeln. Das Recht auf freies Unterschriftensammeln darf aber nicht eingeschränkt werden.“ (Art. 18a Abs. 1–17 GO)

Die Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen können beantragen, dass das zuständige Gemeindeorgan eine gemeindliche Angelegenheit behandelt (Bürgerantrag). Ein Bürgerantrag darf nicht Angelegenheiten zum Gegenstand haben, für die innerhalb eines Jahres vor Antragseinreichung bereits ein Bürgerantrag gestellt wurde. Der Bürgerantrag muss bei der Gemeinde eingereicht werden, eine Begründung enthalten und bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

Über die Zulässigkeit eines Bürgerantrags entscheidet das für die Behandlung der Angelegenheit zuständige Gemeindeorgan innerhalb eines Monats ab der Einreichung des Bürgerantrags. Ist die Zulässigkeit des Bürgerantrags festgestellt, hat ihn das zuständige Gemeindeorgan innerhalb von drei Monaten zu behandeln.

In Gemeinden, in denen Bezirksausschüsse gebildet wurden, können in Angelegenheiten, für die die Bezirksausschüsse zuständig sind, Bürgeranträge gestellt werden.

Die Gemeindebürger und die Gemeindebürgerinnen nehmen nach den gesetzlichen Vorschriften an der Verwaltung der Gemeinde teil, sie sind zur Übernahme gemeindlicher Ehrenämter verpflichtet.

„Die Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen können die Übernahme von Ehrenämtern nur aus wichtigen Gründen ablehnen. Als wichtiger Grund ist es insbesondere anzusehen, wenn der Verpflichtete das Amt wegen seines Alters, seiner Berufs- oder Familienverhältnisse, seines Gesundheitszustands oder sonstiger in seiner Person liegender Umstände nicht übernehmen kann. Wer die Übernahme eines Ehrenamts ohne wichtigen Grund ablehnt, kann mit Ordnungsgeld bis zu fünfhundert Euro belegt werden.“ (Art. 19 GO)

Vákát oldal

3. Der Inhalt der bayerischen staatlichen Aufsicht

Lorenz von Stein, der den engen Zusammenhang zwischen der Autonomie der von ihm so genannten „freien Verwaltungskörper“ und der staatlichen Oberaufsicht herausgearbeitet hat, definiert die Oberaufsicht als „diejenige Organisation in der Verwaltung, welche die Harmonie zwischen Gesetz und Verordnung und ihrem Geiste einerseits und der Autonomie der freien Verwaltung andererseits herstellt; (...) das Recht (sc. der Oberaufsicht) ist diejenige Grenze, bis zu welcher die Autonomie durch diese Oberaufsicht sowohl im Beschluß als in Vollziehung begrenzt werden darf.“²⁹

Die allgemeine Aufgabe der staatlichen Aufsicht ist es, im Interesse des öffentlichen Wohls die Rechtmäßigkeit und in gewissen Fällen auch die Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten. Der Staatsaufsicht im engeren Sinne ist die Mitwirkung beim Erlass rechtsmäßiger gemeindlicher Hoheitsakte mittelbar durch geeignete präventive oder repressive aufsichtliche Maßnahmen zu verbürgen.³⁰

„Die Aufsichtsbehörden sollen die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verständnisvoll beraten, fördern und schützen sowie die Entscheidungskraft und die Selbstverantwortung der Gemeindeorgane stärken.“ (Art. 108 GO)

In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises beschränkt sich die staatliche Aufsicht darauf, die Erfüllung der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen der Gemeinden und die Gesetzmäßigkeit ihrer Verwaltungstätigkeit zu überwachen (Rechtsaufsicht).

In den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises erstreckt sich die staatliche Aufsicht auch auf die Handhabung des gemeindlichen Verwaltungsermessens (Fachaufsicht). Eingriffe in das Verwaltungsermessen sind auf die Fälle zu beschränken, in denen

²⁹ STEIN 1869, 79.

³⁰ OBERMAYER 1988, 291.

1. das Gemeinwohl oder öffentlich-rechtliche Ansprüche einzelner eine Weisung oder Entscheidung erfordern oder

2. die Bundesregierung nach den einschlägigen Artikeln des Grundgesetzes eine Weisung erteilt. (Art. 109 Abs. 1, 2 GO)

Einigen Meinungen zufolge haben die Anzahl und der Inhalt der verschiedenen Weisungen bzw. Maßnahmen der oberen Aufsichtsbehörden die eigene Entscheidungskompetenz der Kommunen so eingeschränkt, dass die Gemeinden faktisch nur in sehr wenigen Angelegenheiten eine autonome Entscheidung treffen können.³¹

„Die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden obliegt dem Landratsamt als staatliche Verwaltungsaufgabe. Die Rechtsaufsicht über die kreisfreien Gemeinden obliegt der Regierung. Diese ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden. Das Staatsministerium des Inneren ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien Gemeinden.“ (Art. 110 GO)

Nach der deutschen Auffassung bilden die staatliche Verwaltung und die Kommunalverwaltung eine Einheit, sie sind nicht unabhängig voneinander. Die kommunalen Selbstverwaltungen genießen zwar weitgehende Garantien, aber auf der anderen Seite finden wir auch starke staatliche Aufsichtsmittel. Diese Mittel sollen sicherstellen, dass kommunale Rechtsverstöße schnell und effektiv aufgehoben werden können.³²

„Die Rechtsaufsichtsbehörde ist befugt, sich über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten. Sie kann insbesondere Anstalten und Einrichtungen der Gemeinde besichtigen, die Geschäfts- und Kassenführung prüfen sowie Berichte und Akten einfordern.“ (Art. 111 GO)

„Die Rechtsaufsichtsbehörde kann rechtswidrige Beschlüsse und Verfügungen der Gemeinde beanstanden und ihre Aufhebung oder Änderung verlangen. Bei Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder Verpflichtungen kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen auffordern.“ (Art. 112 GO)

„Kommt die Gemeinde binnen einer ihr gesetzten angemessenen Frist den Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde nicht nach, kann diese die notwendigen Maßnahmen an Stelle der Gemeinde verfügen und vollziehen.“ (Art. 113 GO)

³¹ KLEMENT 1991.

³² WALTER 1997.

„Ist der geordnete Gang der Verwaltung durch Beschlussunfähigkeit des Gemeinderats oder durch seine Weigerung, gesetzmäßige Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde auszuführen, ernstlich behindert, so kann die Rechtsaufsichtsbehörde den ersten Bürgermeister ermächtigen, bis zur Behebung des gesetzwidrigen Zustands für die Gemeinde zu handeln.

Weigert sich der erste Bürgermeister oder ist er aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen verhindert, so beauftragt die Rechtsaufsichtsbehörde die weiteren Bürgermeister in ihrer Reihenfolge, für die Gemeinde zu handeln, solange es erforderlich ist. Sind keine weiteren Bürgermeister vorhanden oder sind auch sie verhindert oder nicht handlungswillig, so handelt die Rechtsaufsichtsbehörde für die Gemeinde.

Die Staatsregierung kann ferner, wenn sich der gesetzwidrige Zustand anders nicht beheben lässt, den Gemeinderat auflösen und dessen Neuwahl anordnen.“ (Art. 114 Abs. 1–3 GO)

Die deutsche herrschende Meinung will die Tätigkeit der Kommunalaufsicht auf die Fälle beschränken, in denen ein öffentliches Interesse an ihrem Einschreiten besteht. Daran fehle es regelmäßig bei der Verletzung von privatrechtlichen Vorschriften durch die Gemeinde, dagegen sei das öffentliche Interesse am Tätigwerden der Kommunalaufsicht bei einem Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften stets zu bejahen. Ausnahmsweise könne die Aufsicht auch im Privatrechtsbereich einschreiten. Das sei zu einem bei rechtswidrigen Begünstigungen der Fall. Zum andern sei es denkbar, dass das allgemeine Wohl mit dem Vorteil einer Privatperson zusammenfalle, etwa wenn die Gemeinde eine Maßnahme treffe, die eine die Finanzwirtschaft gefährdende Schadensersatzforderung zur Folge habe.

Die Zuständigkeit zur Führung der Fachaufsicht auf den einzelnen Gebieten des übertragenen Wirkungskreises bestimmt sich nach den hierfür geltenden besonderen Vorschriften. Soweit keine besonderen Vorschriften bestehen, obliegt den Rechtsaufsichtsbehörden auch die Führung der Fachaufsicht. (Art. 115 Abs. 1 GO)

Die Fachaufsichtsbehörden können sich über Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises in gleicher Weise wie die Rechtsaufsichtsbehörden unterrichten. Sie können ferner der Gemeinde für die Behandlung übertragener Angelegenheiten Weisungen erteilen. (Art. 116 GO) Im Gegensatz zur Rechtsaufsicht erstrecken sich die Befugnisse der Fachaufsicht auf die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit des kommunalen Handels, die Fachaufsichtsbehörde kann damit auch in das Ermessen des Gemeinderats eingreifen.

Die rechtsaufsichtliche Beanstandung beziehungsweise die Aufforderung zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen oder übernommenen Pflichten ist ein Verwaltungsakt, den die staatliche Behörde gegen die Kommune erlässt. Die Gebietskörperschaften sind diesen Verwaltungsakten nicht schutzlos ausgeliefert. Sie können eine ihrer Meinung nach rechtswidrige Maßnahme aufsichtlich und verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen: Widerspruch an die nächsthöhere Staatsbehörde, dann Klage beim Verwaltungsgericht.³³

Über den Widerspruch kreisangehöriger Gemeinden gegen einen aufsichtlichen Verwaltungsakt entscheidet

1. in Angelegenheiten der Rechtsaufsicht die Regierung,
2. in Angelegenheiten der Fachaufsicht die höhere Fachaufsichtsbehörde.

³³ STIMPFEL 1996, 132.

4. Die verfassungsrechtliche Regelung der Satzungssetzung

4.1. Grundelemente

Die Satzung ist das typische Instrument eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung. Deshalb gehört die Befugnis, in eigenen Angelegenheiten Satzungen zu erlassen, verfassungsfest zur Selbstverwaltungsgarantie. Auch in Weisungs- und Auftragsangelegenheiten sind Satzungen nicht ausgeschlossen; der staatliche Gesetzgeber hat es jedoch in der Hand, den Gemeinden den Einsatz der Satzungen als Regelungsinstrument vorzuenthalten oder sie an besondere Voraussetzungen zu knüpfen.³⁴

Zum vorstehenden Absatz ist Folgendes anzumerken:

- Die Gemeinden regeln ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze (Vorrang des Gesetzes).
- Das Gesetz kann die Gemeinden zum Satzungserlass verpflichten, aber es darf keine allgemeine Verpflichtung zum Satzungserlass geben.
- Es gibt keine Kataloge der örtlichen Angelegenheiten der Gemeinden, die Bayerische Landesverfassung erwähnt nur die wesentlichen örtlichen Angelegenheiten.
- „Im Rahmen der Gesetze“ bedeutet, dass Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechts bis zu der ausgewiesenen Grenze nur durch ein Gesetz erfolgen dürfen.³⁵
- Satzungshoheit gehört zum Kernbereich³⁶ und ist ein wesentliches Element³⁷ der Selbstverwaltungen.

³⁴ SCHMIDT-ASSMANN 1999, 66.

³⁵ BVerfGE 1, 167 (175 f.).

³⁶ BVerfGE (Vorprüfungsausschuss) BVBl. 1982, 27 (28).

³⁷ BVerfGE 33, 158.

- Satzungsgebung wird materiell als Verwaltungstätigkeit eingeordnet.³⁸
- Die Gemeinden regeln in eigener Verantwortung, das bedeutet „Freiheit von Zweckmäßigkeitsweisungen“.³⁹

Die Rechtsetzung der Selbstverwaltungen bedeutet „gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren, entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelung solcher Angelegenheiten, die sie selbst betreffen, die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich zu überlassen und dadurch den Abstand zwischen Normgeber und Normadressat zu verringern.“ Weiter heißt es: „Zugleich wird der Gesetzgeber davon entlastet, sachliche und örtliche Verschiedenheiten zu berücksichtigen, die für ihn oft schwer erkennbar sind und auf deren Veränderung er nicht rasch genug reagieren kann“.⁴⁰

Satzungserlass ist also mehr als nur „pure“ Aufgabenerfüllung, obwohl es auch dazugehört, dass die Satzungssetzung neben ihrer „praktischen“ Funktion (der Entlastung des Gesetzgebers) eine weitere, gesellschaftliche Funktion im Rechtsstaat hat. Auf dieser Weise kann sich nämlich die „bürger-nahe Rechtsetzung“ verwirklichen.

Eine Grundfrage bei der Beurteilung der Selbstverwaltungen ist, ob sie nur ein Teil der staatlichen Verwaltung sind und ihre Rechtsstellung damit völlig geklärt ist, oder ob sie mehr oder weniger selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts darstellen.

4.2. Satzungserlass als Tätigkeit der Exekutive

Art. 80 Abs. 1 GG besagt: „Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung eine Rechtsverordnung.“ Die Exekutive erlässt ihre

³⁸ BVerfGE 65, 283 (289); 78, 344 (348).

³⁹ SCHMIDT-ASSMANN 1999, Rn. 19.

⁴⁰ BVerfGE 33, 125 (156 f.).

Rechtsnormen auf Ermächtigung, das heißt, das Recht der Rechtsetzung ist in jedem Fall ausdrücklich delegiert.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auf Satzungen nicht anzuwenden ist.⁴¹

Die Verleihung der Satzungsautonomie wurde nicht der Exekutive, sondern „den örtlichen Gemeinschaften“ erteilt.⁴² Es kann also festgestellt werden, dass die Rechtsetzung der Exekutive und die der Gemeinden überhaupt nicht identisch sind. Die Kommunen sind im systematischen Sinne des Wortes ein Teil der Exekutive, und diese Tatsache „determiniert“ auch ihre Rechtsstellung, aber nicht alle ihrer Tätigkeiten können nach den übrigen Vorschriften zur öffentlichen Verwaltung beurteilt werden.

Entgegen der an die Exekutive gerichteten Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen ist die Rechtsetzungsermächtigung von Art. 23 GO, Art. 17 LKrO Art. 17 BezO an den Träger der Selbstverwaltung gerichtet und bedarf aus diesem Grund nicht der näheren Umschreibung von Inhalt, Zweck und Ausmaß. Denn das Zugeständnis der Autonomie beruht gerade darauf, die Berücksichtigung örtlicher Verschiedenheiten zu ermöglichen, die dem staatlichen Gesetzgeber nicht bekannt sind und mit denen er sich nicht befassen will. Die Ausübung dieser Autonomie wäre außerordentlich erschwert und zum Teil sogar unmöglich gemacht, wenn die Ermächtigung zur Schaffung autonomen Rechts so bestimmt sein müsste wie die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen.⁴³

Die Gemeinde handelt also anders als der Verordnungsgeber, nicht anstelle des Parlaments, sondern eigenständig im Rahmen gesetzlicher Vorgaben.⁴⁴ Aber der Gemeinderat bleibt auch beim Erlass von Satzungen Teil der Verwaltung und übt keine gesetzgeberischen Funktionen aus.⁴⁵

Der Gemeinderat ist auch kein Parlament⁴⁶ und folglich muss der rechtsstaatlich notwendige Distanzschutz der Bürger und Bürgerinnen durch das parlamentarische Gesetz auch gegenüber dem Satzungsgeber sichergestellt werden. Die Gesetze also, durch die Satzungsautonomie den Gemeinden zugestellt wird, haben auch eine Sicherungsfunktion für die Rechte der Einzelnen.

⁴¹ BVerfGE 33, 125.

⁴² BVerwGE 6, 247 (251).

⁴³ KNEMEYER 2000, 97.

⁴⁴ MEYER 1977, 26.

⁴⁵ SCHRÖDER 1979, 40.

⁴⁶ BVerwGE 90, 359, 362.

Aufgabe der Gesetze ist es, die Rechte der Staatsangehörigen gegen den rechtswidrige Handlungen der öffentlichen Verwaltung zu schützen. Die Satzungen sind normative Akte eines Subsystems der öffentlichen Verwaltung, der Selbstverwaltungen.

Die kommunalen Selbstverwaltungen sind Teil der vollziehenden Gewalt, Satzungsgebung ist also Rechtsetzung durch die Exekutive. Die Rechtsetzung ist, wie alle Tätigkeiten der vollziehenden Gewalt, gesetzgebunden.

Obwohl die kommunale Rechtsetzung nicht derselbe verwaltungsrechtliche Akt ist wie der Erlass von Rechtsverordnungen, ist dieser Akt aber grundsätzlich auch eine Tätigkeit (Rechtsgebung) durch die Exekutive. Das heißt, die Gesetzesbindung der Verwaltung gilt mit dem Dogma des Gesetzesvorrangs und des Gesetzesvorbehalts folglich grundsätzlich auch für die Satzungsgebung.

Art. 20 Abs. 3 GG besagt: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden.“ Die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinden ist trotz eines gewissen legislatorischen Charakters im System der staatlichen Gewaltenteilung dem Bereich der Verwaltung und nicht dem der Gesetzgebung zuzuordnen.⁴⁷

Es gibt keinen naturrechtlichen Originalanspruch der Gemeinden auf die Satzungsautonomie oder allgemein auf die Selbstverwaltung. Dem Staat kommt die Fähigkeit der Rechtsetzung ohne Weiteres zu, das heißt, ohne besondere Zuweisung, die Gemeinden können jedoch diese Fähigkeit nur kraft eines staatlichen Rechtsakts besitzen.

Will man also nicht behaupten – und das ist, soweit ersichtlich, für den Gesetzgeber nirgends geschehen –, dass die Rechtsetzungsbefugnis zum naturrechtlichen und unveränderlichen Kernbereich kommunaler Tätigkeit gehört, so wird die kommunale Selbstverwaltung als solche den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Art. 28 Abs. 2 GG garantiert.⁴⁸

Die Bestandteile des Rechts der Selbstverwaltung bestimmt das Grundgesetz, es liegt nur am Verfassungsgeber (Gesetzgeber), wie „breit“ diese Bestandteile festgestellt werden.

Die Satzungsautonomie bedarf einer gesetzlichen Grundlage, in der auch bestimmt wird, ob den Gemeinden dieses Recht verliehen wird oder nicht. (In einem Rechtsstaat ist die zweite Möglichkeit schwer vorzustellen – die

⁴⁷ BVerfG 65, 283 (289).

⁴⁸ MEYER 1977, 17.

Satzungsautonomie der Kommunen hat meines Erachtens mehr mit Demokratie als mit Rechtsstaat zu tun, daher ja auch der Bezug auf die gegliederte Demokratie.)

Die Regeln des GG für die Gemeinden stellen einerseits einen Mindeststandard dar, andererseits sind sie sogenannte Durchgriffsnormen, die in den Ländern ohne Transformationsakt als unmittelbar geltendes und anwendbares Recht erscheinen.⁴⁹

Die Satzungsautonomie der Gemeinden hat nach der Auslegung des GG folgende Merkmale:

- die Satzungshoheit ist garantiert,
- die Satzungshoheit ist delegiert,
- verschiedene Satzungen bedürfen verschiedener Rechtsgrundlagen, nach ihrem Gegenstand, aber eine Rechtsgrundlage ist immer nötig.

Jede kommunale Satzung erfordert eine höherrangige Rechtsgrundlage.⁵⁰ Die Rechtsgrundlage für die Satzungssetzung kann die Generalklausel des GG, eine landesrechtliche Gemeindeordnung oder eine Ermächtigung durch ein spezielles Gesetz sein. Diese Rechtsgrundlage wird durch den Gegenstand der Satzungsregelung bestimmt.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gibt das Selbstverwaltungsrecht nicht den Gemeinden selbst, sondern enthält nur eine entsprechende Anweisung an den Landes(verfassungs)gesetzgeber, der einerseits frei darin wäre, das Satzungsrecht zusammen oder mit dem Selbstverwaltungsrecht unmittelbar durch die Verfassung zu geben, oder sich die einfachgesetzliche Ermächtigung vorzubehalten.⁵¹

Art. 11 Abs. 2 BV besagt: „Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.“

Ordnen und regeln bedeuten dasselbe, die bayerischen Gemeinden haben also das Recht, auch öffentliches Recht zu setzen, obwohl die BV die Satzungen *expressis verbis* nicht erwähnt.

⁴⁹ BVerfGE 1, 167 (174 f.).

⁵⁰ BayVerfGHE 15, 22, 25.

⁵¹ MEYER 1977, 19.

Aus dem GG folgt, dass Gemeinden und Kreise nicht dem Staat gegenüberstehen, sondern ein Stück Staat darstellen⁵², ein Ausdruck gegliederter Demokratie sind⁵³. Die GO verstärkt diese Rechtsstellung der Kommunen in Art. 1 Satz 2: „Sie bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens.“

Art. 11 Abs. 4 BV besagt: „Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie (...) von unten nach oben.“ Die Prinzipien der BV und der GO betonen also, dass die Existenz der Gemeinden ein Basiselement der Demokratie ist. Die Tätigkeiten der Kommunen gehören auch zum Funktionieren des Rechtsstaates.

Art. 23 GO besagt: „Die Gemeinden können zur Regelung ihrer Angelegenheiten Satzungen erlassen. Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten, bewehrte Satzungen (Art. 24 Abs. 2) und Verordnungen sind nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig. In solchen Satzungen und in Verordnungen soll ihre besondere Rechtsgrundlage angegeben werden.“

Zum Erlass von Satzungen in eigenen Angelegenheiten brauchen die Gemeinden keine sonderrechtliche Ermächtigung. Die Rechtsgrundlage der Satzungssetzung ist Art. 23 Satz 1 GO.

Zur Ermächtigung zum Erlass von Satzungen im eigenen Wirkungskreis kann nur insoweit eine Bestimmtheit der „Ermächtigung“ gefordert werden, als sich aus ihr erkennen lassen muss, welche Gegenstände die autonome Rechtsetzung betreffen darf.⁵⁴

Die Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten, bewehrte Satzungen und Verordnungen⁵⁵ bedürfen einer speziellen Ermächtigung des Gesetzes.

Übertragene Angelegenheiten sind, wenn auch originär staatlichen Charakters, mit der Übertragung auf die Gemeinden in deren Aufgaben- und Kompetenzbereich gelegt und gehören damit zu „ihren Angelegenheiten“.⁵⁶

Art. 24 GO nennt einige mögliche Gegenstände der Satzungen:

- die Benutzung des Gemeindeeigentums und der öffentlichen Einrichtungen,

⁵² BVerfGE 73, 118 (191).

⁵³ BVerfGE 52, 95 (111 f.).

⁵⁴ BVerwGE 6, 247 (251).

⁵⁵ Verordnungen sind als aufgrund besonderer staatlicher Ermächtigung erlassene kommunale Vorschriften zu bezeichnen, bei denen der sicherheitsrechtliche Zweck im Vordergrund steht und deren Zustandekommen sich nach den Vorschriften des LStVG richtet.

⁵⁶ BayVerfGHE, BayVBl. 1955, 25.

- Anschluss- und Benutzungszwang öffentlicher Einrichtungen,
- Gemeindedienste,
- bewehrte Satzungen: Satzungen, die vorsätzliche Verstöße gegen bestimmte Satzungsregelungen als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bedrohen.

Mehrere Artikel der GO erwähnen auch Satzungsarten:

- Art. 20a Abs. 2: Satzung zur Wahrnehmung des Ehrenamts.
- Art. 22 Abs. 2 Satz 1: „Die Gemeinden haben das Recht, ihr Finanzwesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst zu regeln.“
- Art. 34 Abs. 2: Durch Satzung kann bestimmt werden, ob der erste Bürgermeister in kreisangehörigen Gemeinden von zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern ein Ehrenbeamter ist.
- Art. 35 Abs. 1 Satz 2: Durch Satzung kann bestimmt werden, ob die weiteren Bürgermeister berufsmäßig sind.
- Art. 60 Abs. 5: Satzung zur Einteilung des Stadtgebiets in Stadtbezirke.
- Art. 63: Haushaltssatzung (diese Art von Satzung ist „nur zum Teil Satzung, auch im materiellen Sinne“⁵⁷).
- Art. 68: Nachtragshaushaltssatzung.
- Art. 89 Abs. 3: Unternehmenssatzung.

Satzungen und Verordnungen können – meiner Meinung nach – nicht als Gesetze (weder im formalen noch im materiellen Sinne⁵⁸) eingeschätzt werden. Formale Gesetze können nur die Gesetzgeber erlassen, der Gemeinderat ist kein Gesetzgeber, Gesetz im materiellen Sinne würde bedeuten, dass die Gemeinden die Kompetenz des Gesetzgebers – verfassungswidrig – an sich reißen könnten⁵⁹. Andererseits werden mit Gesetzen die wichtigsten gesellschaftlichen Basisverhältnisse geregelt, Satzungen haben nie einen solchen Gegenstand. Satzungen können die Gesetzgebung oder den Inhalt der Gesetze nicht beeinflussen oder ändern.

Wenn Satzungen Gesetze im materiellen Sinne wären, hätte der Satzteil „im Rahmen der Gesetze“ keine logische Bedeutung.

⁵⁷ BverwGE 10, 224.

⁵⁸ In Deutschland sind Satzungen Rechtsnormen, das heißt Gesetze im materiellen Sinne – aber das ist in seinen Einzelheiten stark umstritten. Gesetz im materiellen Sinne heißt nur, dass es sich um eine abstrakt-generelle Regelung handelt, unabhängig vom Erlassorgan.

⁵⁹ Dagegen: BÖHLE et al. 2000.

Zwischen Gesetz und Satzungsgebung sind die wichtigsten Unterschiede außerdem folgende:

- a) Örtliche Rechtsetzung obliegt Personen, denen diese Aufgabe fremd ist.
- b) Örtliche Rechtsetzung ist stärker an übergeordnetes Recht gebunden als die Gesetzgebung auf der Ebene des Bundes und der Länder. Im Allgemeinen steht dem Gesetzgeber auf diesen Ebenen ein weiterer Bewegungsspielraum zu.
- c) Die Intensität der gesetzlichen Regelung ist beim Verfahren bei der örtlichen Rechtssetzung eine andere. Das Verfahren des Bundestages bei der Gesetzgebung ist nur durch einen Artikel des Grundgesetzes geregelt (Art. 42 GG), alles Übrige steht in der Geschäftsordnung des Bundestages, deren Verletzung keinen Einfluss auf die Wirksamkeit von Beschlüssen hat.
- d) Grundsätzlich unterscheiden sich die Verkündigungsformen örtlicher Rechtsvorschriften von denen auf der Bundes- und Landesebene.
- e) Weder der Gesetzgeber noch die Gemeinde kann die verfassungsrechtlichen Prinzipien bei der Rechtsetzung missachten (z. B. Normenklarheit, Gleichbehandlungsgebot, Verhältnismäßigkeit, Äquivalenzprinzip).⁶⁰

Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG besagt: „Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

Art. 17 LKrO und Art. 17 BezO verleihen das Recht der Satzungssetzung auch den Gemeindeverbänden. Die Regelung der beiden Ordnungen ist mit der Regelung der GO identisch. Für die Rechtsetzung der Gemeindeverbände ist also Art. 17 der LKrO und der BezO die „höherrangige“ Rechtsgrundlage.

Die Ordnungen der Gemeindeverbände schweigen über das Verhältnis zwischen den Satzungen der „Selbstverwaltungskörper“ und dem Ortsrecht. Theoretisch dürfen die Satzungen der Gemeindeverbände und die der Gemeinden nicht dieselben Gegenstände betreffen.

⁶⁰ Vgl. GROSCHUPF 1970, 401.

4.3. Mustersatzungen

Eine schwere Frage ist die Rolle der Mustersatzungen⁶¹ in der kommunalen Rechtsetzung. Die Mustersatzungen erleichtern einerseits die Arbeit beim Satzungserlass, dienen der Vereinheitlichung des Ortsrechts und – durch ihre ständige Anpassung an Rechtsprechung und Rechtsentwicklung – der Rechtssicherheit innerhalb der Kommune, andererseits können sie aber auch eine nicht unwesentliche Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts darstellen.

Festzustellen ist jedoch, dass zumindest bei der Schaffung kommunalen Ortsrechts entgegen demokratischen Erwartungen nicht die kommunalen Volksvertretungen, sondern die Selbstverwaltungsexekutiven dominieren.

Beim Erlass von Satzungen sind die Anwendung und die Umsetzung häufig komplizierter, und zum Teil geht es um sehr spezielle Verwaltungsmaterien, und da viele Städte und Gemeinden nicht über das für die Bewältigung dieser komplizierten Rechtsfragen qualifizierte Verwaltungspersonal verfügen, lässt sich vermuten, dass beim Erlass von Satzungen häufig auf Mustersatzungen zurückgegriffen wird.

Zum Teil sind Mustersatzungen für die Gemeinden verbindlich. Das gilt zum Beispiel für Haushaltsatzungen, die von den Innenministerien erlassen werden.

Eine Abweichung von den vorgegebenen Mustern ist rechtswidrig. Die absolute Bindungswirkung bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, da es sich um einen Eingriff in die Satzungsautonomie der Gemeinde handelt. Weiterhin wird man auch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verwendung eines einheitlichen Musters verlangen müssen. Im Übrigen sind Mustersatzungen Empfehlungen an die Gemeinden.⁶²

⁶¹ Solche Mustersatzungen erarbeiten die kommunalen Spitzenverbände, die Ministerien, aber es gibt auch von Anwälten entworfene Muster, zum Beispiel für Erschließungsbeitragsatzungen.

⁶² VOGELSANG – LÜBLING – JAHN 1997, 125.

Vákát oldal

5. Die Rolle der Grundrechte bei der Satzungsgebung

Der verstärkten Geltungskraft der Grundrechte entspricht die besondere Bedeutung aller Akte staatlicher Gewaltausübung, welche die Verwirklichung und die Begrenzung von Grundrechten zum Gegenstand haben. Dadurch wird die gesetzgeberische Aktivität zur Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit, als staatliche Aufgabe der „Grundrechteeffektivierung“ bezeichnet, eine vor allem in sozialen Leistungsstaaten aktuelle Perspektive.

Die Satzungsautonomie gehört zwar zur politischen Idee der Selbstverwaltung und findet ihren rechtspolitischen Grund daher in dem für diese Idee wesentlichen Gedanken der Berücksichtigung örtlicher Verschiedenheiten durch Dezentralisation und die Einbeziehung der Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen in den politischen Prozess, sie ist jedoch im Rechtsbegriff der Selbstverwaltung, der nur die eigenverantwortliche Ausübung von Verwaltung durch Einheiten der mittelbaren Selbstverwaltung meint, nicht erfasst.

Daraus folgt, dass mangels einer Verleihung der Satzungsgewalt ein Verwaltungsträger der mittelbaren Staatsverwaltung, selbst wenn er mit dem Selbstverwaltungsrecht ausgestattet ist, nicht zum Erlass von Satzungen befähigt ist.

Der Erlass von Satzungen bedarf, wie gesagt, immer einer gesetzlichen Grundlage. Die Grundlage kann eine Generalklausel oder eine spezielle gesetzliche Ermächtigung sein.

Die Ermächtigung zum Erlass von Satzungen muss nur insoweit bestimmt werden, als daraus jeweils erkennbar sein muss, welche Gegenstände die autonome Rechtsetzung betreffen darf.⁶³

Eine Änderung oder ein Wegfall einer erforderlichen Ermächtigung kann zum Wegfall der darauf gegründeten Satzung führen, denn vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung an gilt neues materielles Recht mit Wirkung für die Zukunft für alle Tatbestände und Rechtsverhältnisse,

⁶³ BverwGE 6, 247, 251.

die noch nicht unter der Herrschaft des früheren Rechts ihren Abschluss gefunden haben.⁶⁴

Aus Art. 23 GO ergibt sich keine Befugnis zum Eingriff in Freiheit und Eigentum der Bürger und Bürgerinnen, etwa durch Steuererhebung. In solchen Fällen ist eine autonome Regelung nur zulässig, wenn eine darüber hinausgehende besondere gesetzliche Ermächtigung vorliegt.⁶⁵

Somit stellt sich die Frage: Was ist „rechtsstaatlicher“ unter dem Aspekt der Satzungsgebung, die Generalklausel oder die Ermächtigung? Besser gesagt: Welche hat eine höhere demokratische Legitimation?

Ausgangspunkt ist, dass der Gesetzgeber keine völlig ungebundene Satzungsautonomie verleihen kann.

Die Generalklausel verleiht den Gemeinden mehr Bewegungsspielraum als die Ermächtigung, aber es können nicht typische Rechtsverhältnisse vorkommen, bei denen eine Generalklausel schwer anzuwenden ist. Die Ermächtigung bindet den Satzungsgeber; wenn sie zu stark konkretisiert ist, wird die Satzungshoheit im Einzelfall formell sein.

Wir können zusammengefasst feststellen, dass eine Generalklausel die autonome Seite des Selbstverwaltungsrechts, die relative Selbständigkeit der Kommunen im Staat verstärkt, im Gegensatz zur Ermächtigung, welche die Tatsache betont, dass die Gemeinden ein Teil der vollziehenden Gewalt sind.

Beide Rechtsmethoden haben im Rechtsstaat ihre optimalen / möglichen Anwendungsbereiche, die Aufgabe des Gesetzgebers ist es, sie zu finden und zu formulieren:

„Das demokratische Recht hat sich für eine Pauschalermächtigung für das Erlassorgan der gemeindlichen Volksvertretung in Verbindung mit ergänzender gesetzlicher Spezialermächtigung für eingreifende Satzungen entschieden.“⁶⁶

Daraus folgt, dass

- der Gegenstand der Satzungsautonomie hinreichend bestimmt sein muss,
- je weitergehend die Eingriffsmöglichkeiten durch die Satzung sind, desto genauer ist der Gegenstand zu bestimmen,

⁶⁴ BayVerfGHE 28, 41 (46).

⁶⁵ BverwGE 6, 247, 251.

⁶⁶ WAECHTER 1997.

- auch Genehmigungs- und Vorlegepflichten vorgesehen werden können, um eine Überprüfung der Satzung durch die Aufsichtsbehörde zu ermöglichen.⁶⁷

Art. 14 Abs. 1 GG besagt: „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“

Das Grundrecht auf Eigentum kann also nur durch Gesetz eingeschränkt werden. Natürlich kann der Gesetzgeber die Gemeinden ermächtigen, aber die Generalklausel in Art. 23 GO genügt in diesem Fall nicht, denn diese Satzungen greifen „in Freiheit und Eigentum“ ein.

Nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GO „können in den Satzungen die Gemeinden

- aus Gründen des öffentlichen Wohls den Anschluss für die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Abfallentsorgung, die Straßenreinigung und ähnliche, der Gesundheit dienende Einrichtungen vorschreiben und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Vorschriften die Benutzung dieser Einrichtungen sowie von Bestattungseinrichtungen und Schlachthöfen zur Pflicht machen,
- für Grundstücke, die einer neuen Bebauung zugeführt werden, und in Sanierungsgebieten den Anschluss an Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme und deren Benutzung zur Pflicht machen, sofern der Anschluss aus besonderen städtebaulichen Gründen oder zum Schutz der schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes notwendig ist;“

Die Satzungen mit solchem Inhalt können zwei Eingriffe in das Grundrecht auf Eigentum beinhalten:

- Benutzungszwang: Innerhalb des Gemeindegebiets muss die betreffende gemeindliche Einrichtung ausschließlich benutzt werden, sofern eine Benutzung eigentlich vorgesehen worden ist.
- Anschlusszwang: Der Grundstückseigentümer muss die technischen Voraussetzungen schaffen, mit deren Hilfe der Benutzungszwang realisiert wird, einen Anschlusszwang gibt es also nur in Verbindung mit dem Benutzungszwang.

⁶⁷ SCHOLLER 1982.

Anschluss- und Benutzungszwang sind für einen Teil des Gemeindegebiets zulässig, wenn die öffentliche Einrichtung nur dort betrieben werden soll, obwohl die Ausdehnung auf das übliche Gebiet schon geplant ist.⁶⁸

Zulässig ist in Einzelfällen die Versorgung und die Entsorgung eines Grundstücks nur zum Teil über die gemeindliche Einrichtung (z. B. wegen der Beschränkung des Bedarfs für die gemeindliche Trinkwasserversorgung).

Anschluss- und Benutzungszwang müssen durch Gründe des öffentlichen Wohls geboten sein, das bedeutet das Wohl der Gemeindeeinwohner.⁶⁹ Diese Gründe müssen aber weder zwingend noch dringend sein. Es ist nicht notwendig, dass bei jedem einzelnen Beteiligten zum Anschluss oder zur Benutzung verpflichtende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen.⁷⁰

Die Gemeindeordnungen der Länder nehmen als Voraussetzung für einen Anschluss- und Benutzungszwang an Fernwärmeeinrichtungen das Bestehen eines öffentlichen Bedürfnisses, aber die meisten Gemeindeordnungen beschränken dieses Bedürfnis auf die Förderung der Volksgesundheit. (Einzige Ausnahme ist die GO RhPf.)

Bundesrechtliche Bestimmungen über die Benutzung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge hindern die Gemeinden nicht, für ihre Einrichtungen aufgrund landesgesetzlicher Ermächtigung durch Satzung einen Anschluss- und Benutzungszwang anzuordnen.⁷¹

In solchen Satzungen kann „vorgeschrieben werden, dass Eigentümer das Anbringen und Verlegen örtlicher Leitungen für die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Versorgung mit Fernwärme auf ihrem Grundstück zu dulden haben, wenn dieses an die Einrichtung angeschlossen oder anzuschließen ist, in wirtschaftlichem Zusammenhang mit der Einrichtung benutzt wird oder wenn die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung für das Grundstück sonst vorteilhaft ist; die Duldungspflicht entfällt, wenn die Inanspruchnahme die Grundstückseigentümer mehr als notwendig oder in unzumutbarer Weise belasten würde“⁷²

⁶⁸ BayVerfGHE vom 6. 3. 1992.

⁶⁹ BayVerfGHE 16, 128 (133).

⁷⁰ Hier ist einiges in der Diskussion; früher ließ die herrschende Meinung die Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Einrichtung als Legitimation für den Anschluss- und Benutzungszwang genügen, aber dieser Legitimationsgrund reicht für viele heute nicht mehr.

⁷¹ BayverwGE vom 12. 7. 1991, BayVBl 1992, 476.

⁷² Art. 24 Abs. 2 Satz 3 GO.

Die Duldungspflicht bedarf einer ausdrücklichen Satzungsregelung und bedeutet die Duldung des Anbringens und Verlegens öffentlicher Leitungen. Diese Regeln benötigen verfassungskonforme Inhalts- und Schrankenbestimmungen.⁷³

Finanzielle Aufwendungen für einen neuen Hausanschluss in beträchtlicher Höhe können die Erforderlichkeit der Leitungsführung über Privatgrund nicht begründen.⁷⁴

In einem Fall hat der bayerische Verfassungsgerichtshof die Leitungsführung durch ein Grundstück als nicht erforderlich angesehen, obwohl ohne die Durchleitung anfallende Mehrkosten über dem Verkehrswert des Grundstücks lagen.⁷⁵

Art. 24 Abs. 3 GO über Satzungen über die Benutzung des gemeindlichen Eigentums, öffentlicher Einrichtungen, über Anschluss- oder Benutzungszwang (Art. 24 Abs. 3) besagt: „in Satzungen, die auf Grund anderer Gesetze, die auf diesen Artikel verweisen, erlassen werden, kann bestimmt werden, daß die von der Gemeinde mit dem Vollzug dieser Satzungen beauftragten Personen berechtigt sind, zur Überwachung der Pflichten, die sich nach diesen Satzungen und Gesetzen ergeben, zu angemessener Tageszeit Grundstücke, Gebäude, Anlagen, Einrichtungen, Wohnungen und Wohnräume in erforderlichem Umfang zu betreten.“

Das Betretungsrecht dient der Überwachung der in den Gesetzen (insbesondere in der GO) oder in Satzungen festgelegten Pflichten.

Dieses Recht greift neben dem Eigentumsrecht in ein weiteres Grundrecht ein. Art. 13 Abs. 1 GG besagt: „Die Wohnung ist unverletzlich.“ Abs. 7 besagt: „Eingriffe und Beschränkungen dürfen im übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.“

Eine Voraussetzung für die Betretung ist auch, dass die Gemeinde versucht hat, von den Wohnungsinhabern die Erlaubnis zum Betreten zu erhalten, eine Ausnahme besteht nur bei Gefahr im Verzug.

⁷³ BayVerfGHE (2. Senat) vom 25. 7. 1994, BayVBl 1995, 52.

⁷⁴ BayVerfGHE (4. Senat) vom 3. 3. 1997.

⁷⁵ BayVerfGHE vom 11. 7. 1997, 4. ZS 97.789.

Wird die Erlaubnis verweigert, so kann das Wohnungsbetretungsrecht zwangsweise durchgesetzt werden, was regelmäßig den vorangegangenen Erlass einer Duldungsanordnung voraussetzt.⁷⁶ (Sinn der Duldungsanordnung: Sie ist ein Verwaltungsakt, gegen den der Verwaltungsrechtsweg offen steht, d.h. zeitliche Vorverlagerung der Rechtsschutzmöglichkeit vor dem Zeitpunkt des Betretens.)

⁷⁶ BayVerfGHE vom 10. 4. 1986, BayVBl. 1987, 21.

6. Das Verfahren der Satzungssetzung

Das Recht der kommunalen Rechtsetzung liegt beim jeweiligen kommunalen Volksvertretungsorgan der Gemeinde oder der Gemeindeverband. Diese sind:

- in Gemeinden: der Gemeinderat,⁷⁷
- in Landkreisen: der Kreistag,⁷⁸
- in Bezirken: der Bezirkstag.⁷⁹

Art. 32 Abs. 2 GO besagt: „Der Gemeinderat kann die Verwaltung bestimmter Geschäftszweige oder die Erledigung einzelner Angelegenheiten beschließenden Ausschüssen (...) übertragen.“

Das Recht der Satzungssetzung kann – grundsätzlich – nicht übertragen werden, Ausnahmen sind nur

- Bebauungspläne und sonstige Satzungen nach den Vorschriften des Ersten Kapitels des Baugesetzbuches,
- örtliche Bauvorschriften (nach Art. 91 und Art. 91 Abs. 3 Bayerische Bauordnung).

Der Gemeinderat kann grundsätzlich dem ersten Bürgermeister auch durch die Geschäftsordnung weitere Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung übertragen; das gilt aber nicht für den Erlass von Satzungen.⁸⁰ Umstritten bleibt, ob die Satzungsgebung zu den Kompetenzen gehört, die jedenfalls in dringenden Fällen von den Gemeindevorstehenden wahrgenommen werden können.

Eine spezielle Art der Übertragung des Rechts zum Erlass von Satzungen ist, wenn einem gemeindlichen selbstständigen Unternehmen des öffentlichen Rechts dieses Recht eingeräumt wird.⁸¹

⁷⁷ Art. 29 GO.

⁷⁸ Art. 22 LKrO.

⁷⁹ Art. 21 BezO.

⁸⁰ Art. 37 Abs. 2 Satz 1 GO.

⁸¹ Art. 89 Abs. 2 Satz 3 GO.

Diese Übertragung ist aber materiell sehr beschränkt, denn sie gilt nur für das übertragene Aufgabengebiet. Im Kreis- und Bezirksrecht ist eine Delegation des Erlasses, die Änderung oder die Aufhebung von Satzungen (Verordnungen) generell ausgeschlossen.⁸² Der Erlass der Satzung erfolgt in der Form der Beschlussfassung.

Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GO werden die Beschlüsse des Gemeinderates in offener Abstimmung von der Mehrheit der Abstimmenden gefasst.

Satzungen bedürfen einer Ausfertigung und sind im Amtsblatt der Gemeinde amtlich bekanntzumachen. Wenn die Gemeinde kein Amtsblatt hat, sind ihre Satzungen im Amtsblatt des Landkreises oder des Landratsamts, sonst in anderen regelmäßig erscheinenden Druckwerken amtlich bekanntzumachen; die amtliche Bekanntmachung kann auch dadurch bewirkt werden, dass die Satzung in der Verwaltung der Gemeinde niedergelegt und die Niederlegung durch Anschlag an den für öffentliche Bekanntmachungen bestimmter Stellen (Gemeindetafeln)⁸³ oder durch Mitteilung in einer Tageszeitung bekanntgegeben wird.⁸⁴

Die formalen Bedingungen der Wirksamkeit einer Satzung sind also:

- Beschluss durch das zuständige Organ;
- Mitwirkung der Staatsaufsicht⁸⁵ (Genehmigungspflicht⁸⁶, Vorlagepflicht);
- Ausfertigung;

⁸² Art. 30 Abs. 1 Nr. 9 LKrO; Art. 29 Nr. 1 BezO.

⁸³ Die Satzung ist an einer von vornherein bestimmten Bekanntmachungstafel auszuhängen. Je nach räumlicher Gliederung und Einwohnerzahl der Gemeinde sind hierbei eine oder mehrere Bekanntmachungstafeln erforderlich. Der Aushang muss eine gewisse Zeit andauern, um tatsächlich allen Bürgern Gelegenheit zu bieten, vom Inhalt der Satzung Kenntnis zu nehmen. Weiterhin muss an der Satzung der Tag vermerkt sein, an dem sie ausgehängt wurde.

⁸⁴ Art. 26 Abs. 2 GO.

⁸⁵ Ohne die Mitwirkung kann die Satzung nicht in Kraft treten.

⁸⁶ Enumerative Genehmigungsvorbehalte finden sich in den Gemeindeordnungen und in Nebengesetzen immer dann, wenn bestimmte Angelegenheiten entweder aufgrund ihrer Bedeutung über den Interessenbereich kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften hinaus oder wegen besonders schwieriger Sachlagen oder rechtlicher Problematik eine umfassende Kontrolle durch Aufsichtsbehörden erforderlich erscheinen lassen. Besondere Beispiele bei Satzungen sind die Beilegung mit rückwirkender Geltung oder die Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwanges. PAGENKOPF 1975, 100.

- Öffentliche Bekanntmachung;⁸⁷
- Inkrafttreten.⁸⁸

Gedruckte Verkündigungsblätter, die dem Bundesgesetzblatt vergleichbar sind, gibt es nur in wenigen Großstädten. Landkreise und größere Städte verkünden ihre Rechtsnormen in Tageszeitungen. Dank der weiten Verbreitung von Tageszeitungen erscheint der Zeitungsabdruck allerdings bis in die kleinsten Gemeinden als geradezu ideales Veröffentlichungsverfahren für gemeindliche Satzungen. Die Tageszeitung wird zum gemeindlichen Bekanntmachungsblatt.

Aber es muss überlegt werden, dass die Gemeinde, die ihre Satzungen in einer Tageszeitung abdrucken lässt, selbst zum zahlenden Kunden der Zeitung wird. Sie zwingt auch ihre Bürger durch Ankauf der Zeitung, das Erwerbsstreben des Herausgebers zu fördern. Tageszeitungen sind politische und zwar häufig parteipolitisch gebundene Informationsorgane.

Der Erlass der Satzungen ist streng formalisiert; ist einer dieser Verfahrensakte (insbesondere Ausfertigung und Bekanntmachung) fehlerhaft oder wird die Reihenfolge der einzelnen Verfahrensschritte nicht eingehalten, kann die Satzung nicht wirksam werden.⁸⁹ Wenn der Mangel schon vor dem Wirksamwerden auftritt, tritt die Satzung gar nicht erst in Kraft, eigentlich kommt sie gar nicht erst zustande (je nach Art des Mangels).

Ob die von den Kommunen in satzungsmäßigen Verfahren erlassenen Bestimmungen als Satzung bezeichnet werden, ist für die Rechtsnatur und den Rechtsschutz unwesentlich.⁹⁰

Auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung sind die Gemeinden berechtigt, Verfahrensfehler dadurch zu beheben, dass sie das Verfahren an der fehlerhaften Stelle wieder aufnehmen, es in den folgenden Stadien noch

⁸⁷ Gemeinden, die kein Amtsblatt haben, müssen in der Geschäftsordnung oder durch Beschluss des Gemeinderates die Art der Bekanntmachung und das Amtsblatt oder regelmäßig erscheinende Druckwerke oder den Ort, an dem die Amtstafel (Gemeindetafel) aufgestellt ist, oder die Tageszeitung bestimmen. (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Verordnung über die amtliche Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen und von Rechtsvorschriften der Verwaltungsgemeinschaften, BekV).

⁸⁸ Satzungen, die nicht mit rückwirkender Geltung erlassen werden (z. B. bewehrte Satzungen) dürfen frühestens am auf die Bekanntmachung folgenden Tag in Kraft treten. (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GO)

⁸⁹ BayVerfGHE vom 16. 3. 90, BayVBl 1991, 23 (24); BayVerfGHE vom 23. 7. 92, BayVBl 1993, 725 (726).

⁹⁰ BayVerfGHE 16, 32, 38.

einmal durchlaufen und die erneute beschlossene Satzung mit Rückwirkung in Kraft setzen.⁹¹ Aber ein Verfahrensfehler führt nicht notwendigerweise zur sachlichen Unrichtigkeit des Beschlossenen, mit der Nichtigkeit der Norm kann ein größerer Nachteil verbunden sein als mit dem Fortbestand des fehlerhaft Zustandegekommenen, aber sachlich Richtigen.

Das Ortsrecht kann auch gerichtlich überprüft werden. Das kann durch ein „Normenkontrollverfahren“ vor dem Oberverwaltungsgericht geschehen, bei dem die Satzung oder die Verordnung auf Antrag auf Übereinstimmung mit höherrangigem Recht geprüft wird, aber auch durch Verfassungsbeschwerde beim BVerfG mit dem Antrag auf Überprüfung dessen, ob durch die Norm Grundrechte des GG verletzt werden. Diese Verfassungsbeschwerde kann von jedermann erhoben werden, und zwar mit der Behauptung, er werde in seinen Grundrechten verletzt.⁹² Die Befugnis zur Satzungsgebung ist Ausdruck der kommunalen Gestaltungshoheit. Mit dem verbindlichen Erlass von Ortsrecht soll die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Problembewältigung gewährleistet werden.

Die Rechtsetzungsbefugnis ermöglicht eine Selbstprogrammierung, auf die die Träger der durch die Gesetze bestimmten Verwaltung angewiesen sind. Die Satzungsautonomie bedeutet eine „Selbstdarstellung“ der Kommunen, in der örtliche Besonderheiten vorkommen können.⁹³

Die Gemeinden und die Gemeindeverbände sind in drei Bereichen ihrer Aktivitäten von zentraler Bedeutung auf das Institut der Satzung angewiesen:⁹⁴

- general-abstraktes Regelungsinstrument für kommunale Massenverwaltung (z. B. Abgabenverwaltung; Rechtsbeziehungen der öffentlichen Einrichtungen zu ihren Benutzern; Baugestaltungsrecht usw.);
- wichtiges Instrument gemeindlicher Planung (Haushaltsplanung; Raumplanung; Bebauungsplanung);
- Instrument der Gliederung kommunaler Selbstorganisation.

Der eigenverantwortliche – weisungsfreie – Wirkungsbereich der Kommunen besteht aus der Gestaltung der inneren Verfassung (Grundsatzung), der Planung und der Benutzung gemeindlicher Einrichtungen.⁹⁵

⁹¹ SCHMIDT-ASSMANN 1981, 20.

⁹² STIMPFEL 1996, 148.

⁹³ SCHMIDT-ASSMANN 1983, 182.

⁹⁴ PAGENKOPF 1975, 92.

⁹⁵ SCHRÖDER 2000, Rn. 99.

Die Gestaltung der Haushaltssatzung oder der Geschäftsordnung und weiterer solcher Organisationsvorkehrungen ist keine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“. Die Gestaltung betrifft keine Lebensbelange der Menschen. Für die eigenständige Handlungsfähigkeit der Korporation aber bleibt die Instrumentalisierung eine unerlässliche Voraussetzung.

Die Grundlagen der Regelung der Satzungsautonomie, die Ausgangspunkte sind gleich:

- Die Begriffe „lokales-gesellschaftliches Verhältnis“, „kommunale Sachen“ und „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ bezeichnen – unserer Meinung nach – dieselben rechtlichen Gegenstände.
- Satzungen erlässt der Gemeinderat. (Obwohl die bayerische GO einige Ausnahmen regelt.)
- Der Gemeinderat (die Vertretungskörperschaft) regelt im Rahmen der Gesetze.
- Satzungssetzung ist keine Gesetzgebung.
- Die Satzungsgebung hat sowohl obligatorische als auch fakultative Seiten.
- Die bayerischen Gemeindeverbände und die ungarischen Komitate können Satzungen nur im Rahmen ihres Aufgabenbereichs erlassen.
- Die Satzungssetzung kann als Pflicht bezeichnet werden, wenn die Erledigung von Aufgaben durch Satzung geregelt werden muss, das Gesetz bestimmt, dass die Satzung erlassen werden muss und der finanzielle Hintergrund der Aufgabenerfüllung gesichert ist.

Nach der BV sind Gemeinden „ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts“ und „sie bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens.“ Solche Regeln finden wir in der ungarischen Verfassung nicht.

Schwierig ist aber diese in der Satzungsautonomie enthaltene „Ursprünglichkeit“, die „Ursprünglichkeit“ bedeutet keine außerordentlichen Sonderrechte:

- Die bayerischen Gemeinden können ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung die Bürger nicht verpflichten.
- Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten, bewehrte Satzungen sind nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig.

In Ungarn stehen die Satzungen auf der niedrigsten Stufe der Normenhierarchie, sie müssen inhaltlich – außer mit Gesetzen – auch mit Regierungs- und Ministerverordnungen vereinbar sein. In dieser Hinsicht haben die Kommunen keine besondere Stellung in der öffentlichen Verwaltung.

Die bayerische und die ungarische verfassungsrechtliche Regelung stellt die Angelegenheiten (Sachen, Verhältnisse) der örtlichen Gemeinschaft in den Mittelpunkt der Satzungsautonomie. Wie können diese Angelegenheiten definiert werden?

Man kann sich kaum einen Bereich einer Regelung ohne örtliche Beziehungen vorstellen. Diese Beziehungen sind unterschiedlich, einige Rechtsverhältnisse haben stärkere, einige schwächere örtliche Wurzeln.

Nach der Entscheidung des BVerfG sind eigene Angelegenheiten:

- Bedürfnisse,
- die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln
- oder einen spezifischen Bezug zu ihnen haben.⁹⁶
- Das ungarische KommG definiert diese Angelegenheiten. „Die örtlichen öffentlichen Angelegenheiten stehen grundsätzlich mit der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen sowie mit der Schaffung der organisatorischen, persönlichen und finanziellen Bedingungen der kommunalen Selbstverwaltung und der Kooperation mit der Bevölkerung in Verbindung.“⁹⁷

Ein weiteres Problem ist, dass der Gesetzgeber in den einfachen Gesetzen nicht über die „örtliche“ oder „überörtliche“ Eigenschaft eines gesellschaftlichen Verhältnisses entscheidet, sondern einfach, ob der Gemeinderat dieses Verhältnis regeln darf oder nicht.

Wenn der Gesetzgeber die Regelung eines Verhältnisses den Gebietskörperschaften überlässt, so kann dieses Verhältnis nur in diesem Fall mit Sicherheit als „örtlich“ bezeichnet werden.

Wir können feststellen, dass das freie Ermessen des Gesetzgebers meistens nicht über „das Wesen“ einer Aufgabe entscheidet, ob diese Aufgabe zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört oder nicht, sondern über das für die Erledigung der Aufgabe verantwortliche Staatsorgan.

Die andere Seite des Problems ist, dass der Gesetzgeber örtliche Aufgaben jederzeit verstaatlichen kann. (An dieser Stelle erinnern wir nur

⁹⁶ BVerfGE 79, 127 (152 f.).

⁹⁷ § 4 KommG.

an das Problem der „Universalität“ der örtlichen Aufgabenerledigung der Kommunen.)

Der größte Unterschied zwischen der Satzungsautonomie der bayerischen und der ungarischen Kommunen ist im Eingriff durch Satzung in „Freiheit und Eigentum“ der Bürger. In Ungarn kann die Kommune – im Rahmen der Gesetze – in ihrem eigenen Wirkungskreis auch Pflichten der Bürger bestimmen.

In Bayern können die kommunalen Selbstverwaltungen nur aufgrund spezieller gesetzlicher Ermächtigung in die Rechte der Bürger eingreifen. Aus diesem Aspekt ist die Satzungsautonomie der ungarischen Selbstverwaltungen bedeutend größer.

Der Unterschied rührt im Grunde von der unterschiedlichen „Rechtsetzungskraft“ der bayerischen und der ungarischen öffentlichen Verwaltung her. In Ungarn können die Regierung und die Minister in ihrem Aufgabebereich auch ohne gesetzliche Ermächtigung Verordnungen erlassen. Die Satzungsautonomie soll sich grundsätzlich an die Rechtsetzungshoheit der anderen Organe der öffentlichen Verwaltung „anpassen“.

Die speziellen gesetzlichen Ermächtigungen (die Bedingungen, Wahlmöglichkeiten, die obligatorischen Regeln usw. im Gesetz) „helfen“ auch den Kommunen bei der Rechtsetzung, um verfassungsmäßige Regelungen zu bestimmen.

Im Gemeinderat (in der Vertretungskörperschaft) sitzen Laien, sie „interpretieren“ die Generalklausel und die Konsequenzen der Regelung – wie die Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichtshofes (VfG) zeigt – oft falsch. Die Rechtsprechung des VfG spielt – unserer Meinung nach – eigentlich die Rolle dieser „Hilfsfunktion“ der – oben erwähnten – gesetzlichen Ermächtigungen.

Die Rechtsprechung (auch die Begründung der Entscheidungen) verpflichtet – wie gesagt – nicht nur die Kommunen, sondern auch den Gesetzgeber. Die Prinzipien in den Entscheidungen gehören „zur negativen Rechtsetzung“ des VfG.

Die Rechtsprechung des VfG kann aber nicht wie Gesetze wirken:

- Die Entscheidungen behandeln Einzelfälle. (Obwohl die Feststellungen in den Entscheidungen allgemeine Bedeutung haben.)
- Die Gemeinderäte beschäftigen sich nur selten mit der Rechtsprechung. (Daraus folgt, dass der VfG oft ähnliche Rechtsfälle überprüft und dieselbe Entscheidung treffen muss.)

Die ungarische Fachliteratur untermauert im Übrigen die Rechtsprechungspraxis des VfG.⁹⁸ Die öffentlich-rechtliche Juristen meinen, dass die Satzungsautonomie in dem Rechtsstaat stark sein muss, damit auch die Rechtsstellung und die Rolle der Kommunen im Staatsleben stark werden kann. Die Satzungen dürfen aber die Gesetze und Verordnungen nicht „außer Kraft setzen“.

Nach der Untersuchung der ungarischen und bayerischen Regelung kann festgestellt werden, dass die typischen Gegenstände der Satzungen fast dieselben sind:

- Grundsatzung,
- Haushaltssatzung,
- Satzung über kommunale Steuern,
- Bewehrte Satzungen (ungarische Gebietskörperschaften können bewehrte Satzungen auch ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung erlassen),
- Rechtsstellung (Belohnung, Wirkungskreis usw.) des Bürgermeisters,
- Bebauungsplan usw.

Es gibt aber auch in diesem Bereich wesentliche Unterschiede. Einige bayerische Satzungstypen sind beispielsweise in Ungarn völlig unbekannt, wie die Unternehmenssatzung oder die Verbandssatzung.

Das ungarische Recht kennt die Begriffe der juristischen Personen des „öffentlichen Rechts“ oder des „Privatrechts“ nicht. Es kennt nur den Begriff der juristischen Person. Die Rechtsstellung der juristischen Personen ist also – grundsätzlich – gleich.

Wenn also eine ungarische Selbstverwaltung kommunale Unternehmen gründen will, fasst sie genau so eine Gründungsurkunde ab wie eine natürliche Person. (Es kann aber vorkommen, dass die Grundsatzung die Kommunalunternehmen erwähnt.)

Die Anschluss- und Benutzungsdienstleistungen wie Kanalisation, Strom und Trinkwasser regeln in Ungarn in erster Linie Gesetze⁹⁹, aber auch Verordnungen und Satzungen:

- Die Bürger und Bürgerinnen können oder müssen diese öffentlichen Dienstleistungen benutzen.

⁹⁸ VEREBÉLYI 1999, 43.

⁹⁹ Siehe dazu § 13 KommG.

- Wenn sie diese Dienstleistungen benutzen wollen, müssen sie einen Vertrag mit der öffentlichen Einrichtung abschließen. Die allgemeinen Vertragsbedingungen werden durch obligatorische Satzungen geregelt.
- Die Einrichtung ist verpflichtet, den Vertrag mit den Gemeindebürgern abzuschließen, wenn die gesetzlichen und ortsrechtlichen Bedingungen vorliegen.

Das Verfahren der Satzungssetzung weist folgende Merkmale auf:

- In Ungarn brauchen die Satzungen eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats.
- Die ungarische Staatsaufsicht hat keine bedeutenden Eingriffsmöglichkeiten.
- Sonst sind die Schritte des Verfahrens durchaus ähnlich: Abschluss, Ausfertigung und Bekanntmachung.

An dieser Stelle müssen wir die finanzielle Basis der Gebietskörperschaften näher prüfen. Die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen begrenzen die Erledigung von Aufgaben (auch die Qualität der Erledigung) durch die Selbstverwaltungen. Die Möglichkeiten für Entwicklungsvorhaben oder umfangreiche Modernisierungen sind sehr begrenzt.¹⁰⁰

Ein Drittel der ungarischen Gemeinden (ungefähr 1 000 Kommunen) können ihre Pflichtaufgaben (!) ohne zusätzliche staatliche Unterstützung nicht erfüllen. Diese Gemeinden können keine Erfüllung auch nur einer einzigen freiwilligen Aufgabe übernehmen.

Für jede Erledigung von Aufgaben benötigt man finanzielle Mittel; obligatorische gesetzliche Ermächtigungen zur Satzungssetzung bedeuten auch eine finanzielle Belastung für die Gemeinden. Die verantwortungsvolle gesetzgeberische Aufgabenerteilung muss also eine ausreichende, im Hinblick auf die Aufgaben adäquate Finanzierung bedeuten, ohne diese können die kommunalen Selbstverwaltungen ihre anderen – verfassungsrechtlich garantierten – Funktionen nicht wahrnehmen.

¹⁰⁰ KARA 1993.

Vákát oldal

Literatur

- BÖHLE, Martin – ECKER, Thomas – MASSON, Gerhard – SAMPER, Christoph (2000): *Bayerische kommunale Gesetze, Kommentar*. München, Boorberg.
- DREIER, Horst (1998): *Grundgesetz. Kommentar Bd. II*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- GROSCHUPF, Otto (1970): Rechtspolitische Überlegungen zur örtlichen Rechtsetzung. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1970. Jg. 22, Nr. 10, 397–402.
- IPSEN, Jörn (2001): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Köln – Berlin – Bonn – München, Heymanns.
- KALTENBACH, Jenő (1990): Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje [Das westeuropäische Modell der zentralen Aufsicht über die Selbstverwaltungen]. *Magyar Közigazgatás*, Jg. 40, Nr. 12, S. 1073–1098.
- KARA, Pál (1993): Az önkormányzati gazdálkodás néhány súlyponti kérdése [Einige Schwerpunktfragen des Wirtschaftens der Selbstverwaltungen]. *Magyar Közigazgatás*, Jg. 43, Nr. 12, S. 705–708.
- KLEMENT, Tamás (1991): A bajor önkormányzatok fejlődéstörténeti vázlata [Abriss der Entwicklungsgeschichte der bayerischen Selbstverwaltungen]. *Magyar Közigazgatás*, Jg. 41, Nr. 12, S. 1122–1133.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig (2000): *Bayerisches Kommunalrecht*. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden, Boorberg.
- MEYER, Karl Ulrich (1977): *Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden*. Göttingen, Schwartz.
- MODEL, Otto – MÜLLER, Klaus (1996): *Grundgesetz für die BRD*. Köln – Berlin – Bonn – München, Heymann.
- NARWISKY, Hans – SCHWIEGER, Karl – KNÖPFLE, Franz (2000): *Die Verfassung des Freistaats Bayern*. München, Loseblatt.
- OBERMAYER, Klaus (1988): *Kommunalrecht*. Stuttgart – München – Hannover, Boorberg.
- PAGENKOPF, Hans (1975): *Kommunalrecht*. Köln – München, Heymann.
- PETRÉTEI, József (2002): *Magyar Alkotmányjog I.* [Ungarisches Verfassungsrecht I]. Budapest – Pécs, Dialóg-Campus.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt (1975): *Kommunalrecht*. Berlin – New York, De Gruyter.

- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt (1981): *Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen*. München, Boorberg.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt (1983): *Die kommunale Rechtsetzungsbefugnis. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin, Springer.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt (1999): *Kommunalrecht. Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin – New York, Springer.
- SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno – KLEIN, Franz (1995): *Kommentar zum Grundgesetz*. Berlin, Hermann Luchterhand Verlag.
- SCHOLLER, Heinrich (1982): Die Gemeinde als Gesetzgeber. In Günter Püttner (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin, Springer. 551–561.
- SCHOLLER, Heinrich (1992): Községi önkormányzat és demokrácia a Német Szövetségi Köztársaságban [Gemeindeverwaltung und Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland]. *Magyar Közigazgatás*, 1992, Jg. 42, Nr. 7, S. 420–432.
- SCHRÖDER, Meinhard (1979): *Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, zur Übertragbarkeit parlamentsrechtlicher Grundsätze auf Selbstverwaltungsorgane, insbesondere in der Kommunal- und Hochschulverwaltung*. Baden-Baden, Nomos.
- SCHRÖDER, Meinhard (2000): *Kommunalverfassungsrecht*. Heidelberg, Springer.
- STEIN, Lorenz von (1869): *Die Verwaltungslehre. Bd. 1*. Stuttgart, Scientia Verlag.
- STERN, Klaus (1984): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1*. München, Boorberg.
- STIMPFL, Hans (1996): *Kommunale Selbstverwaltung*. München – Bonn, BIM.
- VEREBÉLYI, Imre (1999): *Az önkormányzati rendszer magyarázata* [Erläuterungen zum System der Selbstverwaltungen]. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VOGELSANG, Klaus – LÜBLING, Uwe – JAHN, Helga (1997): *Kommunale Selbstverwaltung*. Berlin, Erich Schmidt Verlag.
- WAECHTER, Kay (1997): *Kommunalrecht*. Köln – Berlin – Bonn – München, Carl Heymanns.
- WALTER, Tibor (1997): Az állam és a kommunális önkormányzatok működésének és kapcsolatának főbb vonásai Németországban [Die Hauptmerkmale der Tätigkeit und der Beziehungen des Staates und der kommunalen Selbstverwaltungen in Deutschland]. *Magyar Közigazgatás*, Jg. 47, Nr. 12, 738–744.

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu
A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Orbán Áron
Német nyelvi olvasószerkesztő és korrektor: P. Dietlinde Draskóczy
Korrektor: Oláh Andrea
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00836_00

ISBN 978-963-531-272-6 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-273-3 (pdf)
ISBN 978-963-531-274-0 (epub)

A helyi önkormányzásnak vitathatatlanul több sarokpontja is van, amelyek jobban vagy kevésbé, de mind kötődnek az autonómia, a helyi önállóság fogalmához. Ez a könyv e sarokpontok közül kettőre koncentrálna: a helyi jogalkotásra és a helyi választási rendszerre. Az önkormányzati jogalkotás a döntéshozatal szerves része, míg a választási rendszer a helyi demokratikus akaratképződés megvalósulása. A két részből álló kötet a hazai viszonyrendszer feltérképezése mellett hangsúlyt helyez a külföldi példák, gyakorlatok, (jogi) megoldások bemutatására.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE